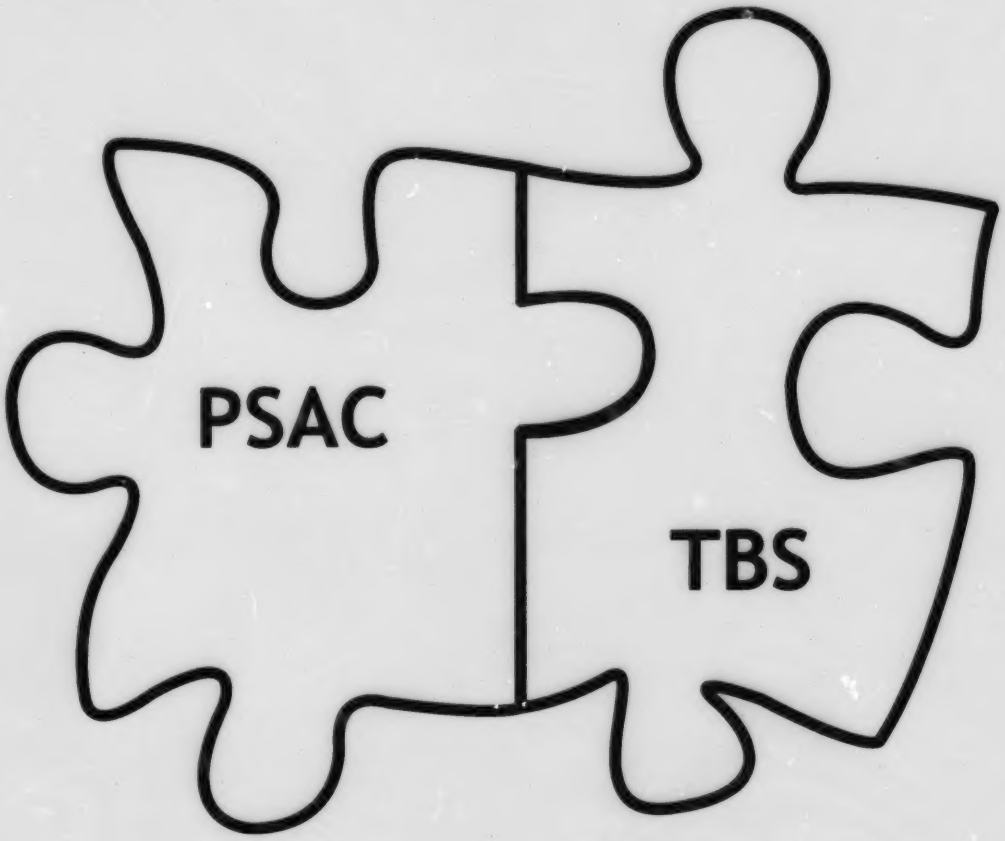
Treasury Board of Canada Secretariat | Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

# The Joint PSAC/TBS TERM EMPLOYMENT STUDY

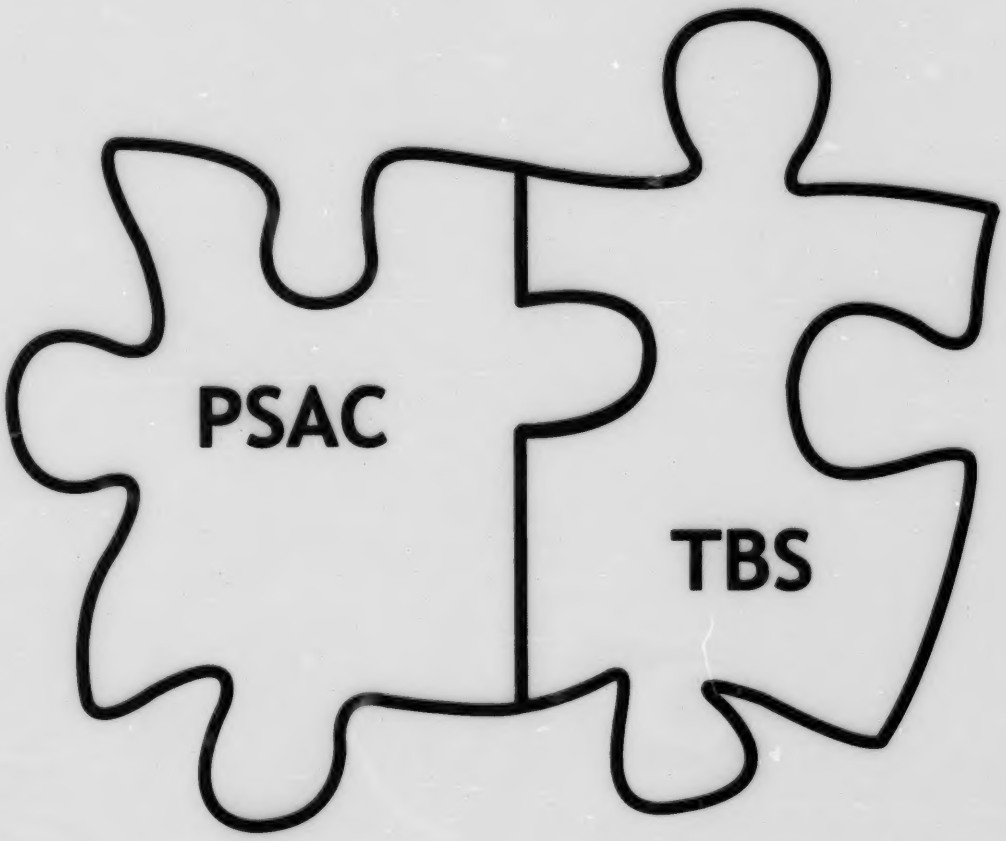



## REPORT
## August 2002

Canada

102-07114/

# The Joint PSAC/TBS
## TERM EMPLOYMENT STUDY




**REPORT**
**August 2002**

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2002

Published by the
Human Resources Management Division
Treasury Board of Canada, Secretariat
August 2002

Catalogue No.: BT43-108/2002
ISBN: 0-662-66739-5

This publication is available on the Internet at the following address:

http://www.tbs-sct.gc.ca/ee/index-en.html

This report is hereby approved and signed by the Joint Public Service Alliance of Canada (P.S.A.C.) and Treasury Board Secretariat (TBS) Committee on Term Employment Study.

André Carrière, Co-Chair
Treasury Board Secretariat

Mark Peeck, Co-Chair
Public Service Alliance of Canada

Joanne Baptiste, Employer Representative
Director Corporate Programs
Agriculture and Agri-Food Canada

Heather Eddison, Employer Representative
Director HR Planning and Strategies
Public Works and Government Services Canada

Brenda Goodman, PSAC Representative
Research Officer
Public Service Alliance of Canada

Bob Hanson, Employer Representative
Director Civilian Employment Policies
Department of National Defence

Liz Irwin-Kenyon, PSAC Representative
Term Employee
Human Resources Development Canada
(Fredericton, NB)

Ila Murphy, Employer Representative
Senior Project Officer
Treasury Board Secretariat

Cristal Scheer, PSAC Representative
Term Employee
Department of National Defence
(Victoria, BC)

Isabelle Thibeault, PSAC Representative
Term Employee
Human Resources Development Canada
(Montreal, QC)

**Steering Committee**

**Joint Public Service Alliance of Canada and**
**Treasury Board Secretariat**
**Term Employment Study**

Nycole Turmel, Co-Chair
National President, Public Service Alliance Of Canada

Serge Rainville, Co-Chair
Assistant Deputy Minister The Leadership Network, Treasury Board Secretariat

Sarah Bélanger, P.S.A.C. Representative
Executive Assistant to the National President, Public Service Alliance Of Canada

Glynnis French, Employer Representative
Assistant Secretary Strategic Planning and Analysis, Treasury Board Secretariat

Bill Pynn, P.S.A.C. Representative
National President Environment Component, Public Service Alliance Of Canada

Joanne Toews, Employer Representative
Assistant Deputy Minister Human Resources, Human Resources Development Canada

# Table of Contents


**Acknowledgement** ..... 1

**Executive Summary** ..... 3

**1.0 Preface** ..... 8

**2.0 Introduction** ..... 9

**3.0 Research Phase** ..... 11

3.1 Introduction ..... 11
3.2 Literature review ..... 11
3.3 What the research told us ..... 13
3.4 Term population profile ..... 14
3.5 Outcome of the research phase ..... 19

**4.0 Validation of Research** ..... 20

4.1 Introduction ..... 20
4.2 Main research themes ..... 21
4.3 Methodology ..... 21
4.4 Benchmarking against Canadian provincial government practices ..... 24
4.5 Findings ..... 25
4.6 At-a-glance major findings ..... 29
4.7 Conclusion ..... 31

**5.0 Testing Potential Solutions** ..... 32

5.1 Introduction ..... 32
5.2 How tested scenarios were developed ..... 32
5.3 Testing methodology ..... 34
5.4 Focus group findings ..... 36
5.5 Meeting with departmental financial officers – findings ..... 42
5.6 Meeting with human resources community – findings ..... 43
5.7 Meeting with Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX) – findings ..... 44
5.8 Phase 3 conclusions ..... 45

**6.0 Forecasting Model** ..... 47

6.1 Parameters for simulation ..... 47
6.2 Scenarios ..... 49
6.3 Conclusions ..... 54

**7.0 Recommendations** ..... 57

7.1 Recommendations for changes to current policy and practices regarding term employment ..... 57
7.2 Recommendations to improve practices within the existing framework of good human resource management ..... 59
7.3 Implementation ..... 61
7.4 Monitoring and evaluation of new policy ..... 61

**Supporting Document A – Focus Group Report to the Joint PSAC/TBS Committee on the Use of Term Employees in the Federal Public Service**

**Supporting Document B – Survey of Hiring Managers in the Federal Public Service**

**Supporting Document C – Joint PSAC-TBS Term Employment Study Web Site Report**

**Supporting Document D – Stakeholder Consultations Joint Term Employment Study**

**Supporting Document E – Focus Group Report to the Joint PSAC-TBS Committee on Reactions from Managers and Term Employees to Solutions on the Use, Recruitment, Retention and Treatment of Term Employees in the Federal Public Service**

**Supporting Document F – Design of the Forecasting Model**

**Supporting Document G – Long Term Specified Period Employment Policy**

## Acknowledgement

This report was realized with the help and support of a great number of Public Service Alliance of Canada (P.S.A.C.) term and former term employees, Public Service managers and stakeholder groups who collaborated with us despite tight timeframes.

We would like to thank all those who provided input on the web site, who filled out our Hiring Managers' Survey, and who took time out of their busy lives to attend our focus and discussion groups, and our town hall meetings. Your input was invaluable in helping us create viable recommendations. Thanks also to your organizations and managers for supporting your participation.

We want to acknowledge the regional P.S.A.C. representatives who organized town hall meetings and local discussion groups, which were jointly attended by P.S.A.C. and Employer representatives. Thanks also to the managers of the work sites we visited; your employees' time and insights were appreciated.

Our research would not have been complete without the help of the Public Service Commission, Research and Analysis Directorate; the Treasury Board Secretariat. Research and Compensation Directorate, Employment Equity Division; and, the departments and agencies that helped us obtain information and market the study within their respective organizations. Thank you.

We thank the joint steering committee for their strategic guidance during this study. We also thank Denise Gagnon for her administrative assistance throughout the course of our work. And finally, a special thanks to the management and term employee members of the joint working committee who took on additional responsibilities above and beyond their normal duties to make a significant contribution to this project, and to their departments: Agriculture and Agri-Food Canada, Human Resources Development Canada, National Defence, and Public Works and Government Services Canada for supporting the study by approving their participation.

## Executive Summary

The Public Service Alliance of Canada (P.S.A.C.) and the Treasury Board (TB) agreed in November 2001 – during the last round of collective bargaining – to the formation of a Joint Committee made up of an equal number of P.S.A.C. and employer representatives to study term employment for the Program and Administrative Services, Operational Services, Technical Services and Education and Library Sciences bargaining units.

The objective of the study was to produce recommendations on four themes – the use of term employment, and the recruitment, treatment and retention of term employees in the Public Service – by conducting research and consulting all interested parties including term employees and managers.

### Research

The Joint Committee reviewed and analyzed existing research to gain a deeper understanding of the issues, identify information gaps, and establish new areas of focus for additional research. Seventeen reports were reviewed. Several over-arching themes emerged from the review. First, term employment has become a solution to the operational and administrative difficulties managers face in the Public Service. Moreover, its prevalence has created a hiring culture that could make it difficult to rise to future recruitment challenges.

The profile of term employees shows that overall, term employees are younger than the indeterminate population, are well educated, diverse and mainly concentrated in the administrative categories. With the exception of persons with a disability, the employment equity statistics indicate that there is a higher representation of designated group members in the term population than in the indeterminate population. Overall, term employees appear to have many of the attributes that would make them an attractive source of recruitment for indeterminate positions.

While the research phase uncovered general information on term employment in the Public Service, there was no one study that focused exclusively on the issue of term employment. In addition, the Joint Committee felt it lacked specific research on the perspectives and experiences of term employees themselves. These gaps led to extensive consultations.

### Validation of Research

The Joint Committee met with approximately 1000 employees and managers and heard first-hand their input on the four research themes. Their participation provided a much richer, more complete foundation for developing and testing solutions related to term employment in the Public Service. The Joint Committee also conducted benchmark research on provincial

governments' practices regarding time before conversion[1] to indeterminate status. In addition, feedback was received from 1251 term employees and 1101 managers through the use of web site and survey tools. Major findings from the research and consultations include:

***Use of term employment***

- Term employment is being used in situations where there is clearly a continuing function.
- Managers are using term employment as an extended probationary period or the "try before you buy" approach.
- The current cumulative work of five years before being appointed indeterminately is too long. A majority of respondents favoured a period of three years or less.
- Term employees are not always considered for acting or assignment opportunities because of their tenure.
- Performance evaluations are seldom completed.
- Perception of lack of union support for term employees.
- With the exception of persons with a disability, the employment equity statistics indicate that there is a higher representation of designated group members in the term population than in the indeterminate population. This suggests that perhaps more could be done to access the term population of designated group members to increase the indeterminate representation.
- The majority of Canadian provincial governments offer term employment options, and most convert their "term" employees to indeterminate at the two year point or shorter.

***Recruitment of term employees***

- Funding pressures, including the lack of consistent and stable funding with links to human resource planning or the lack of human resource planning are key contributing factors to the reliance on term employment.
- A strong majority of term employees stated that they had to undergo rigorous testing and assessment before recruitment, usually through a PSC competition.
- Long and complex internal staffing processes lead managers to use term employment.

---

[1] In this report "conversion" is used to refer to "appointment" as per the Long Term Specified Period Employment Policy.

***Retention of term employees***

- Term employees are repeatedly assessed and asked to re-qualify for their positions prior to renewal. This results in a waste of human and financial resources, and negative stress for the term employees.
- There is little or no support for term employees whose terms are not being renewed.
- Notice period of renewal of term employment is often very short and last minute which contributed to the high levels of uncertainty that was experienced by term employees.
- Term employees are repeatedly extended for short periods.

***Treatment of term employees***

- Many term employees feel they are treated as 'second-class citizens', especially in the areas of training and development and attendance at conferences, meetings and retreats.
- A large number of term employees feel that they are on continual probation. This affects their confidence and work practices.
- On initial appointment to the Public Service, term employees generally feel uninformed, e.g., not knowing what their entitlements are and what their status means.

## Testing Potential Solutions

Two potential solutions scenarios were created to address the issues uncovered in the previous phases. The scenarios were tested with P.S.A.C. term employees, managers, and financial and human resources communities to gauge possible obstacles in implementation, to guard against potential negative consequences, and to identify changes required to make each solution feasible.

Issues such as better orientation and regular performance feedback, which could be addressed by implementing recognized good management practices, were not tested. Instead, they were set aside for review during the recommendations development.

The two tested scenarios provided different strategies for addressing the main issues identified. The first scenario explored lowering the threshold for conversion to indeterminate status, and eliminating the requirement that cumulative service be within the same department. The second scenario explored the possibility of eliminating term employment in the federal Public Service altogether and having all employees hired on an indeterminate basis.

### *Scenario One*

A strong majority of both term employees and managers felt that the options considered in this scenario were more feasible, and most favored lowering the threshold for conversion to indeterminate status to two years. A shorter period would lead to increased use of casual/contract employees and consultants, and affect secondment and leave opportunities, while a period of more than two years was deemed unnecessarily long by both managers and term employees.

### *Scenario Two*

All of those consulted had reservations about Scenario Two – eliminating term employment in the Public Service. Managers felt it would reduce staffing flexibility, affect service to the public, increase overtime costs and workforce adjustment situations, as well as reliance on casuals and contract employees. Term employees agreed that the use of casual employees would increase, making it more difficult to enter the federal Public Service. The general consensus was that this was too drastic a change for the Public Service and that the negative consequences outweighed the benefits.

### *Forecasting Model*

In addition to testing two scenarios, the Joint Committee contracted with the Demographic and Forecasting Unit of the Public Service Commission's Research Directorate to test the impact of changing the threshold for conversion to indeterminate status through a forecasting model.

The forecasting showed that while an immediate 2 year conversion policy was feasible over time, the initial implementation would be problematic; term employees who would be converted in the first fiscal year would outnumber the vacant positions created by the expected indeterminate departures by 2,234. This number was considered too high to be absorbed by departments, and could lead to some term employees being released prematurely to prevent them from obtaining indeterminate status. It could also lead to increased workforce adjustment situations.

The forecast model did show, however, that phasing in a 2 year conversion policy with an initial conversion of term employees with three years or more of service in the first fiscal year, not only allows for the conversion volumes to remain within the overall indeterminate demand, but also allows for some indeterminate recruitment.

## Recommendations

With the research, consultations, tested solutions, and the forecasting model in hand, the Joint Committee has produced 30 recommendations for: making changes to the current policy; improving practices within the accepted framework of good human resource management; proceeding with implementation; and, monitoring and evaluating changes.

For a complete list of the Joint Committee's recommendations, please refer to Section 7.0 of the report.

## 1.0 Preface

The Joint Public Service Alliance of Canada/Treasury Board Secretariat Committee is pleased to present the findings and recommendations resulting from the Joint P.S.A.C./TBS Term Employment Study.

This report is the result of the agreement reached by the Public Service Alliance of Canada (P.S.A.C.) and the Treasury Board (TB) in November 2001 – during the last round of collective bargaining – to form a Joint Committee made up of an equal number of P.S.A.C. and Employer representatives to review term employment for the Program and Administrative Services, Operational Services, Technical Services and Education and Library Sciences bargaining units.

From the beginning, our Joint Committee – made up of five employee representatives from P.S.A.C. and five Employer representatives – has believed that studying term employment in the federal Public Service meant meeting and understanding the people behind the issue. In support of this belief P.S.A.C. chose to include three term employees on the Joint Committee. In addition, we traveled our country and met with a great number of P.S.A.C. term employees, Public Service managers and other stakeholders. Through our travels and meetings we gained a better understanding of the issues related to term employment, and the options for moving forward and addressing the challenges faced by term employees and managers.

This report presents our findings and recommendations.

## 2.0 Introduction

The use of term employment has been debated for a number of years and has been an item on the agenda for both union and management, especially in recent years. It is generally accepted that there are legitimate requirements for using term employment such as backfilling temporary vacancies resulting from indeterminate employees on leave, acting/developmental assignments, short-term projects and fluctuating workloads. However, many believe that the use of term employment has strayed from its intended purpose and are concerned about the impact this is having on term employees and how this may affect the Public Services' ability to recruit and retain talented employees.

From the beginning, the Joint P.S.A.C./TBS Committee recognized the need for a better balance between the flexibility in meeting short term needs and the fair treatment of the employees hired to meet those needs; it is especially important if the Public Service is to remain attractive in an increasingly competitive job market. This led to consultations with term employees, managers, and key stakeholders, to produce recommendations on the use of term employment, and the recruitment, treatment, and retention of term employees in the Public Service.

The Joint Committee also held the deep conviction that the richest and most relevant information would come from the people behind this issue. For this reason, the study plan was constructed to allow for as many opportunities for input as possible.

In Phase 1, the Joint Committee reviewed and analyzed existing research to gain a deeper understanding of the issues, identify information gaps, and establish new areas of focus for additional research. They also used the information to paint a picture of current term employment in the Public Service mainly as it pertains to P.S.A.C. term employees.

In Phase 2, over 3000 P.S.A.C. term employees, managers, and stakeholders were asked to provide input through web site consultations, surveys, focus groups, town hall meetings, discussion groups, and worksite visits. Their input was used to validate the findings from Phase 1 and to create potential solutions to the issue.

The Joint Committee then used the information from Phases 1 and 2 to create two potential solutions scenarios and focus group test them with P.S.A.C. term employees, managers, financial officers, and the human resources community. The testing ultimately helped with the development of viable recommendations for changes and implementation.

Testing potential solutions with those who would be affected, and creating a forecasting model to anticipate the impact of potential solutions helped the Joint Committee produce viable recommendations on: making changes to the policy for term employment; improving practices within the accepted framework of good human resource management; proceeding with implementation; and, monitoring and evaluating changes.

The findings and recommendations presented in this report will serve to a) inform the policy review on the Long-Term Specified Period Employment Policy, which is targeted to start in the fall of 2002, b) complement the work of the HR Modernization Task Force with respect to term employment, and c) potentially assist in the next round of collective bargaining between the employer and P.S.A.C.

## 3.0 Research Phase

### 3.1 Introduction

The research phase was a critical first step in this study, laying the foundation for work that had to be done before the Joint Committee could formulate recommendations. Through a significant review of existing data and studies on term employment, the Joint Committee was able to gain a deeper understanding of the issues, identify information gaps and establish new areas of focus for additional research.

This section lists and offers a brief description of some of the research the Joint Committee reviewed, presents the associated findings along with a term population profile, and suggests implications for the future recruitment and staffing in the Public Service (PS).

### 3.2 Literature review

Research sources were selected based on their relevance, and include:

- **The Public Service Commission**

  *Contingent Work Arrangements - Pros & Cons, November 1997*
  Reports on positive and negative impacts of alternative resourcing, based on a series of focus groups with Public Service managers and HR specialists.

  *PSC Annual Report, 2000-2001*
  Looks at statistics on distribution of hiring to PS, appointment within PS, and new indeterminate entries. Outlines challenges and makes suggestions to move Public Service from ad hoc temporary staffing to a more planned approach.

  *Joining the Core Workforce, March 2001*
  Examines the recruitment experience, job satisfaction and career plans of a representative sample of nearly 1,000 people hired into indeterminate positions in the Public Service between July 1, 1999 and June 30, 2000. Findings show that more than 60% of respondents had been converted from term to indeterminate status.

  *Developing, Sharing and Retaining Talent in the 21st Century: Mobility as a Path to Success,* May 2001
  Examines ways to integrate business and HR planning so that adequate resources can be made available to support employee development and mobility and examines the feasibility of establishing a centralized pool of indeterminate employees to meet short term staffing needs.

*The Road Ahead: Recruitment and Retention Challenges for the Public Service, February 2002*
Examines term employment as one of the challenges; concludes that poorly planned use of contingent workers will have a negative impact on government in the long-term; identifies the need for a fully integrated approach to HR planning.

- **Auditor General**

*Auditor General's Report to Parliament*, 2001
*Chapters 2 and 3*
Describes key findings of an Auditor General audit into recruitment in the Scientific and Professional, Administrative and Foreign Service categories; highlights "unacceptable" levels of term hiring as a response to flaws in current practices and systems.

- **Committee of Senior Officials (COSO) Sub-Committee Reports**

*Report of the COSO Sub-Committee on Recruitment, July 2000*
Lists strategies for promoting a longer-term approach to hiring in the Public Service.

*Report of the COSO Sub-Committee on Workplace Well-being, September 2000*
Looks at reasons for the trend toward hiring short-term workers; makes recommendations.

- **Conference Board of Canada**

*Contingent Work: Trends, Issues and Challenges for Employers, February 1997*
Presents findings of an August 1996 survey of 87 Human Resources executives from organizations in the Conference Board of Canada's Centre for Management.

*Contingent Work: Lessons from Individuals and Organizations, December 1997*
Summarizes lessons learned by Bell Canada, Digital Equipment of Canada and TD Bank in managing contingent employees (unionized and non-unionized).

*Contingent work: Trends, Issues and Challenges for Labour, October 1998*
Explores key issues facing business and labour in responding to the trend toward a core/contingent employment model. Based on surveys with employers and labour and two roundtable discussion groups.

- **Canadian Council on Social Development**

*Temporary Employment in Canada: Profiles, Patterns and Policy Considerations, January 1996*
Explores the dynamics of temporary employment and associated issues; provides international comparisons; looks at union issues; describes the Canada Post/CUPW experience.

- **Employment and Immigration Canada (EIC)**

  *National Review of Term Employment in Employment and Immigration Canada (1986)*
  Presents results of focus groups with senior line and staff officers on the benefits of increasing the indeterminate staff mix; provides recommendations. Despite older data, the report is relevant to the current context.

- **Treasury Board Secretariat**

  *Employment Statistics for the Public Service, April 1, 2000 - March 31, 2001*
  Summarizes employment statistics for the Public Service, including statistics on the term employee population.

  *Employment Equity in the Federal Public Service, Annual Report 2000-2001*
  Provides statistics on representation of designated groups within Public Service as a whole and within term employee population.

- **U.S. National Academy of Public Administration**

  *New Options, New Talent - The Government Guide to the Flexible Workforce, August 1998*
  Outlines key steps for managing a flexible workforce; recommends action to change federal laws and regulations.

- **Privy Council Office**

  *Ninth Annual Report from Clerk of the Privy Council to the Prime Minister March 28, 2002*
  Outlines the Clerk of the Privy Council's concern for the "looming 'human capital' challenge" and the impact of short term hiring on the workforce, workload and service to the public.

## 3.3 What the research told us

Several over-arching themes emerged from the review of existing research. First, it is clear that term employment has become a solution to the operational and administrative difficulties managers face in the Public Service. Moreover, its prevalence has created a hiring culture that could make it difficult for government to rise to future recruitment challenges.

According to the reports, if the Public Service is to succeed in moving from a short- to a longer-term focus in its hiring strategies, it must anticipate future priorities and identify the needs associated with them. Thinking in the longer term is especially critical in light of today's increasingly competitive labour market, the impact of information technology on traditional jobs, and the departure of experienced employees.

***Key overall findings***

- Term employment issues have been studied for years but few changes have resulted.
- Years of downsizing under Program Review have created a climate in which hiring temporary staff has become a fast, convenient way to meet deadlines, minimize workforce adjustment risks, and maintain service standards.
- In relation to indeterminate employees, employment equity groups are over-represented in the term population with the exception of persons with disabilities, who are under-represented.
- Weaknesses in HR planning, funding pressures and the need for improved recruitment tools have also contributed to term employment levels.
- Short-term hiring focuses on immediate solutions to workload problems and discourages longer-term strategies.
- There is a perception that the corporate approach to budgeting may act as a disincentive to cost-effective change or long-term thinking.
- To staff their operations more effectively, managers want greater delegation of authority, clear but broad policies and guidelines; they are prepared to be accountable for their decisions.
- 81% of hiring activity, excluding casuals, into the Public Service is into term employment.
- 62% of indeterminate appointments come from the term employee population. However, this increases to 71% within the P.S.A.C. membership.
- Continued short-term hiring will have major long-term repercussions within the PS.

## 3.4 Term population profile

As at September 2001, the average age of employees in the Public Service was 43 and the average age for term employees was 37. With respect to education, survey findings contained in the Joining the Core Workforce report indicated that of the 478 term employees who responded, 15% had high school education, 33% had a college/technical certificate or diploma, 30% had a bachelor's degree, while an additional 20% had a post-graduate degree (i.e., a Master's degree, professional degree, or doctorate). These same findings were in line with the web site survey completed in Phase 2 by 1251 P.S.A.C. term employees (high school –17%; registered apprenticeship, trade or vocational certificate or diploma – 5%; college/technical certificate or diploma – 42%; Bachelor's degree – 24%; and post-graduate degree – 11%). See supporting document C for the Web Site Report.

## Chart I
## Percentage of term employees by total Public Service population

| Year | Month | PS Population | Term Population (all term employees) |
|---|---|---|---|
| 1998 | October | 181,264 | 25,265 (14%) |
| 1999 | October | 184,522 | 27,780 (15%) |
| 2000 | October | 152,722 (minus CCRA) | 23,889 (16%) |
| 2001 | October | 160,654 | 23,919 (15%) |
| 2002 | March | 164,221 | 24,082 (15%) |

From October 1998 to March 2002, the percentage of term employees in the Public Service has remained fairly constant, averaging about 15 percent. As of October 2001, departments with the highest numbers of term employees had term populations that ranged from 10 percent to 24 percent of their total employees.

## Chart II

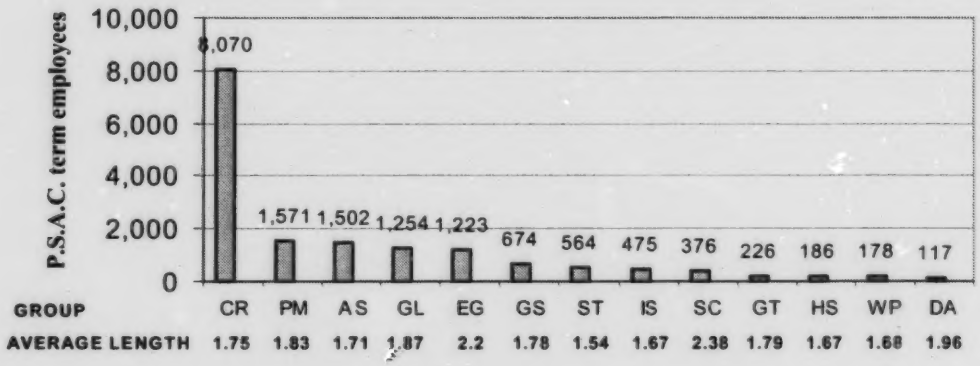
### Term Population by Bargaining Agent and Geographic Distribution – Dec 2001

| | UNIONS | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Location | Other | PIPSC | P.S.A.C. | SSEA | Not Barg. | Grand Total |
| Alta | 18 | 168 | 836 | 16 | 52 | 1090 |
| BC | 129 | 262 | 1787 | 19 | 157 | 2354 |
| Man | 24 | 185 | 670 | 12 | 23 | 914 |
| NB | 10 | 81 | 889 | 5 | 48 | 1033 |
| NCR | 202 | 1858 | 6742 | 638 | 302 | 9742 |
| Nfld-Lab | 20 | 58 | 453 | 7 | 41 | 579 |
| NS | 86 | 161 | 724 | 6 | 48 | 1025 |
| Nunavut | | 9 | 11 | 1 | | 21 |
| NWT | 1 | 36 | 73 | 3 | 4 | 117 |
| ONT | 164 | 412 | 2405 | 28 | 57 | 3066 |
| Out of Canada | 1 | 8 | 4 | 1 | 2 | 16 |
| PEI | 1 | 10 | 276 | 3 | 6 | 296 |
| Quebec | 120 | 606 | 2147 | 50 | 51 | 1974 |
| Sask | 2 | 98 | 521 | 6 | 43 | 670 |
| Yuk | | 7 | 62 | 1 | 2 | 72 |
| Grand Total | 778 | 3959 | 17600 | 796 | 836 | 23969 |

The above chart indicates that 73% of the total term population is found in the groups represented by the P.S.A.C.

## Chart III

**P.S.A.C. term employees* by Groups with greater number of term employees & Average Length of Service as at September 2001**

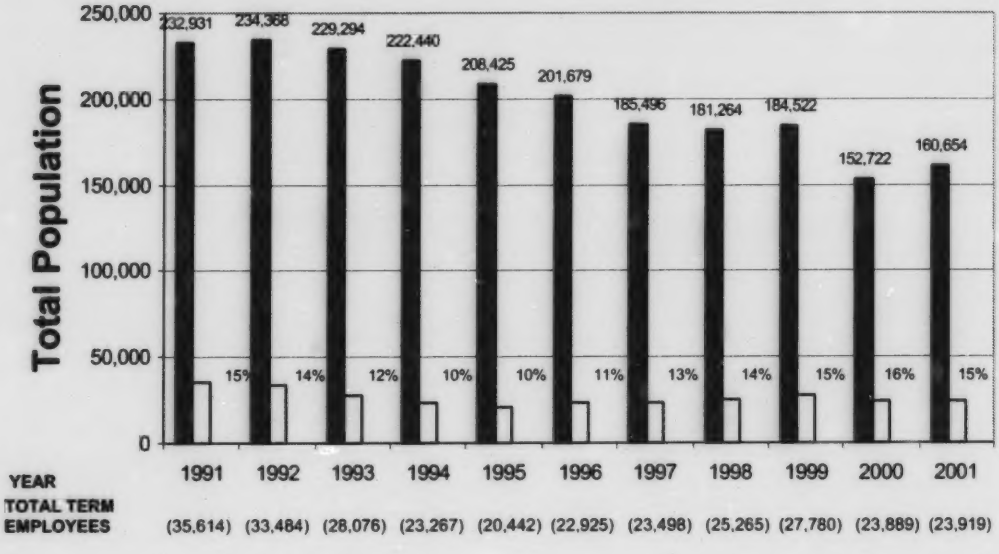



* Population covers term employees with more than 3 months service

The largest concentration of term employees in groups represented by the P.S.A.C. is the CR (Clerical and Regulatory) group. It is interesting to note that the average length of service for P.S.A.C. term employees is less than two years with the exception of the EG (Engineering and Scientific Support) and SC (Ships' Crews) groups which are just over 2 years.

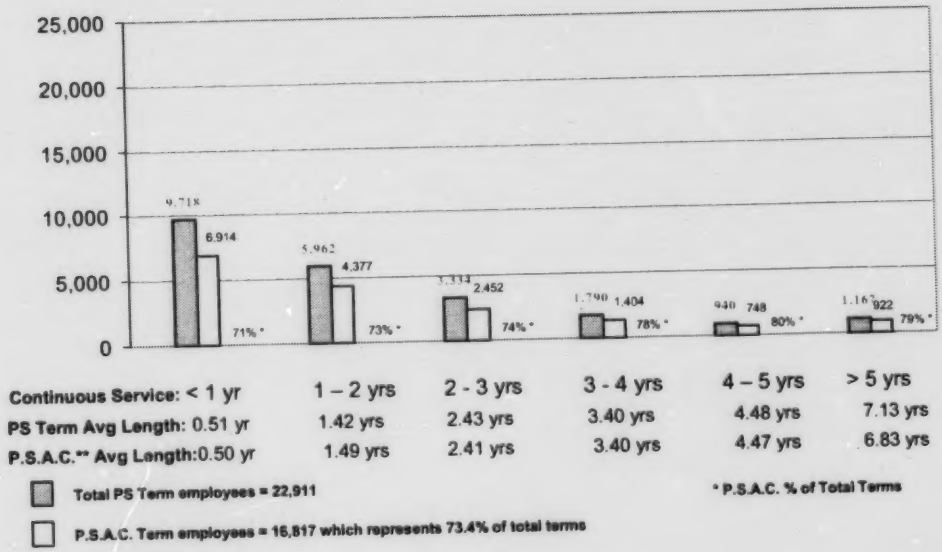
## Chart IV

**Percentage of term employees by total Public Service population – October 1991 to October 2001**



## Chart V

### Term employees with more than 3 months service by Length of Service as at September 2001




| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Continuous Service:** < 1 yr | 1 – 2 yrs | 2 - 3 yrs | 3 - 4 yrs | 4 – 5 yrs | > 5 yrs |
| **PS Term Avg Length:** 0.51 yr | 1.42 yrs | 2.43 yrs | 3.40 yrs | 4.48 yrs | 7.13 yrs |
| **P.S.A.C.** Avg Length:** 0.50 yr | 1.49 yrs | 2.41 yrs | 3.40 yrs | 4.47 yrs | 6.83 yrs |

**Total PS Term employees = 22,911**

**P.S.A.C. Term employees = 16,817 which represents 73.4% of total terms**

*** P.S.A.C. % of Total Terms**

The above chart further confirms that the majority of term employees within the Public Service and within P.S.A.C. have less than 2 years of service. As the length of service increases, the number of term employees decreases substantially.

It should be noted that length of service is defined according to the current policy as continuous employment without a break in service greater than 60 days. As a result, some term employees have had longer employment in the Public Service than illustrated in the above chart due to breaks in service. These 'long-term' term employees could be included in any of the above categories.

## Chart VI

### Employment Equity – Distribution of designated groups in the federal Public Service 2000-2001

| Designated Group | Public Service (%) | Term Population (more than 3 months) (%) |
|---|---|---|
| Women | 52.1 | 61 |
| Aboriginal | 3.6 | 4.3 |
| Persons with disabilities | 5.1 | 3.5 |
| Visible Minorities | 6.1 | 7.7 |

Over the past several years, most term employees – now almost eight in 10 – were members of the designated groups.

## Chart VII
### Growth in the P.S.A.C. Term Population

| Year | P.S.A.C. Indeterminate | Long Term (3 months or more) | Growth |
|---|---|---|---|
| 1999 | 74,575 | 14,272 | |
| 2000 | 73,605 | 15,419 | Growth of 1147 or 8% |
| 2001 | 76,239 | 16,960 | Growth of 1541 or 9.9% |

While the overall term population has remained fairly constant over the past few years, the P.S.A.C. term population has shown important growth during the last two years.

The growth rates are based on the growth of the term population as observed over the last two fiscal years starting at 31st March 2001. When taken together, these two figures of 8% and 9.9% give you approximately 9% aggregated across the last two years.

The profile of term employees shows that overall, term employees are younger than the indeterminate population, are well educated, diverse and mainly concentrated in the administrative categories. Overall, they appear to have many of the attributes that would make them an attractive source of recruitment for indeterminate positions.

## 3.5 Outcome of the research phase

### *3.5.1 Gaps*

While this research phase uncovered general information on term employment in the Public Service, its composition, and the reasons for its growth, there was no one study that focused exclusively on the issue of term employment. In addition, the Joint Committee felt it lacked specific research on the perspectives and experiences of term employees themselves.

### *3.5.2 New areas of focus*

To produce meaningful recommendations the Joint Committee not only had to validate the existing research, it had to ensure that it had a full understanding of the needs and priorities of key stakeholders. In particular, term employees had to have a voice and needed an opportunity to tell their stories. It was also important to seek the views and experiences of Public Service managers.

This allowed the Joint Committee to establish a framework for further research, comprising four themes: the use of term employment and the recruitment, retention, and treatment of term employees.

The need for these types of input, and the need to ensure that the research findings were in line with the current realities of P.S.A.C. term employees and Public Service managers, moved the Joint Committee into a validation of research phase.

## 4.0 Validation of Research

### 4.1 Introduction

The key objectives of this phase were to:

- Determine whether the findings from the Phase I research were still applicable and relevant to current P.S.A.C. term employees and managers;
- Conduct research directly on the issue of term employment, and on related areas which had not been explored in previous research; and to,
- Gain a better understanding of some of the problems and challenges of term employment from the perspective of term employees themselves, something which had not been covered by earlier federal PS research.

One of the main goals of the P.S.A.C./TBS Joint Committee was to provide as many opportunities as possible for stakeholders to make their voices heard. Considering the very tight timeframes under which the Joint Committee was operating, it selected research tools to quickly reach a large number of current and former P.S.A.C. term employees, hiring managers and human resources advisors, while preserving confidentiality. It also strove to choose research strategies that would complement one another and elicit the most detailed and varied views.

During this phase, the Joint Committee met approximately 1000 employees and managers and heard first-hand their input on the four research themes. Their participation provided us with a much richer, more complete foundation for developing and testing solutions related to term employment in the Public Service. In addition, feedback was received from 1251 term employees and 1101 managers through the use of web site and survey tools.

This section contains information on each of the research activities conducted during this phase, including:

- the main research themes;
- the methodology used for each activity;
- a summary of common findings across all of the research activities;
- detailed analysis of findings broken out by research theme; and,
- conclusions based on these findings.

## 4.2 Main research themes

Regardless of the tool used, all research in this phase centered on the study's four main themes. What follows is a summary of the type of information sought under each.

***The use of term employment***

Is term employment being used for its intended purpose (i.e., to fill short-term vacancies or staff short-term projects)? Or is it being used to fill indeterminate functions, extend probationary periods, and/or deal with unstable funding and poor HR planning?

***The recruitment of term employees***

How are term employees recruited? How rigorous is the selection process? How are their initial appointments and employment status described to them?

***The retention of term employees***

Does the current use of term employment have an impact on the retention of qualified employees? Will this affect the Public Service's ability to meet future recruitment challenges?

***The treatment of term employees***

Are term employees treated differently than indeterminate employees? Do they have access to the same training, benefits and developmental opportunities? Do they feel that the federal PS is responsive to their needs?

## 4.3 Methodology

With timeliness and broad access in mind, the Joint Committee developed a series of qualitative and quantitative research tools. In partnership with the research directorate of the PSC, the Joint Committee developed a detailed Hiring Managers' Survey and shorter surveys of current and former P.S.A.C. term employees and managers. Consultations with stakeholders were held through an interactive web site, town hall meetings, discussion groups and worksite visits so that the Joint Committee could collect more detailed personal and experiential information.

You will find the full reports from each of these activities in supporting documents A to F.

### *4.3.1 Focus groups*

In April 2002, the Joint Committee contracted to conduct 14 focus groups among term employees who were P.S.A.C. members in the federal Public Service. The Joint Committee determined that, in addition to the National Capital Region (NCR), focus groups would be held in the five cities across Canada with the highest concentrations of term employees. Consequently, two focus groups were conducted in April 2002 in each of the following cities

(except for the NCR where four were held): the National Capital Region, Toronto, Montreal, Halifax, Winnipeg and Vancouver.

The focus group participants were selected randomly, using lists of term employee names supplied by the Treasury Board Secretariat from the central pay system. In total, 83 term employees participated in the 14 focus groups, representing a wide variety of federal government departments and agencies. Participants were also diverse in terms of age and term experience, with some in their initial terms and others having been term employees for as many as six or seven years. In addition, equity groups, such as women and visible minorities, were well represented.

With input from the Joint Committee, a discussion agenda was created which allowed for in-depth exploration of the main study themes, and probed for participants' personal views and experiences.

### *4.3.2 Online surveys*

#### 4.3.2.1 Hiring managers

In partnership with the Public Service Commission, the Joint Committee decided to conduct a survey of hiring managers to determine what motivates their decisions and behaviors in using term employment.

The confidential survey was fielded between April 10, 2002 and April 29, 2002. The base sample for the Hiring Managers' Survey was established by initially drawing 5975 randomly selected names from the pool of EX, EX equivalents, EX minus-1 and EX minus-2 population in the TBS pay system database as of the end of September 2001. A total of 973 hiring managers completed the survey.

The survey focused on the four main themes of the study, including questions on:

- treatment of term employees;
- reasons for hiring a term employee;
- term extension practices (extension duration, number of extensions, reasons for extensions, notification of extensions);
- why term employees leave;
- hiring term employees into indeterminate positions (frequency, extending or terminating assignments);

- term to indeterminate appointment (five-year policy requirement): acceptable number of years; number of extensions given before converting to indeterminate appointment; reasons for not converting; whether periods of employment in different departments should count; and,

- breaks in service (frequency, reasons for).

#### 4.3.2.2 Web site consultation with current and former P.S.A.C. term employees and managers

To reach as many stakeholders as possible as quickly as possible, the Joint Committee developed an interactive web site where current and former P.S.A.C. term employees and managers could share their opinions on term employment, propose improvements and answer a brief survey.

The Joint Committee contracted to develop the site (building upon an already successful Treasury Board Secretariat "Principles" web site). The resulting Joint P.S.A.C./TBS Term Employment web site was made available from April 15 to May 31, 2002, and marketed extensively beforehand to create awareness among the largest possible PS audience. Marketing tactics included distribution of 4500 bookmarks, departments cascading information throughout their organizations, regular briefings to the Regional Federal Councils, inclusion of information in community newsletters including the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX) and Small Agency Administrative Network (SAAN), links on the P.S.A.C. web site, and verbal marketing at the many in-person activities that were jointly attended.

The web site was updated as the study progressed, and contained information on the nature and origins of the study, the composition of the Joint Committee and a link to the Long Term Specified Period Employment Policy. It also contained an online Employee Survey for current P.S.A.C. term employees and a Manager Survey which complemented the more exhaustive Hiring Managers' Survey. In addition, it gave current and former P.S.A.C. term employees and managers the opportunity to share their written views, experiences, ideas and solutions on term employment directly with the Joint Committee. A total of 1251 employee surveys were submitted, along with 128 manager surveys (which, in addition to the 973 completed Hiring Manager Surveys, made for a total of 1101 manager surveys submitted), and 410 written views, ideas and potential solutions.

### *4.3.3 Town hall meetings, work site visits and other employee consultations*

The Joint Committee organized and attended other consultative forums to allow term employees who had not been selected as focus group participants, or did not have Internet access, to provide their input.

For example, town hall meetings were organized between April 16th and April 30th 2002 in each of the focus group cities; these were open to current and former P.S.A.C. term employees as well as P.S.A.C. members. During these meetings, the Joint Committee received a number of written

submissions, including one from the Youth Network. Committee members also attended worksite meetings in Montreal, Winnipeg, Vancouver and the NCR, where they met with term employees in a broad cross-section of workplaces, representing a wide variety of occupational groups. To include the employment equity group perspective, the Joint Committee met with the Halifax Anti-racism Action Committee on April 18, 2002 and attended the P.S.A.C. Access Conference in Toronto May 13. Finally, the Joint Committee organized a series of discussion groups in April with a cross-section of human resource practitioners in Montreal, Halifax and Vancouver for a more detailed exploration of issues such as staffing.

All discussions focused on the four research themes (use of term employment, recruitment, retention, and treatment of term employees), with the goal of eliciting the type of detailed personal input received through the focus groups. The discussion agenda for the worksite visits and meetings with HR practitioners was the same as the one used for the focus groups. The Joint Committee prepared a moderator's guide for the town hall meetings, and a special survey for the Access Conference to determine whether there were issues unique to disabled term employees, such as accommodation and inclusiveness.

### 4.4 Benchmarking against Canadian provincial government practices

One of the goals of this phase was to conduct research that had not been found in the previous phase. The Joint Committee felt it was important to benchmark the federal Public Service's term employment options against provincial governments. More precisely, the Joint Committee wanted to explore their policies on how long employees would maintain in term tenure before becoming permanent.

It was found that all provincial governments had a similar type of employment option. While there were variances on conditions attached to conversion from term to indeterminate, the majority of them convert their "term" employees at the two year point or less.

British Columbia converts their "auxiliary" employees after they have worked over 1800 hours over a period of 33 consecutive pay periods or about 15 months. In Alberta, it is normally one year; however, they do have "term" employees with up to 3 years service who are closely monitored by the union. In Manitoba, term employees are converted after 2 years in the same position unless the employer can prove to the union that this is not continuing work.

Ontario has two conversions, 18 months for employees who are not backfilling for an employee on leave (which was 24 months before their last round of collective bargaining) and a new concept was recently introduced for employees in classified term positions who are automatically converted after 3 years. In Quebec, term employees are made permanent after 2 years. In Nova Scotia, it is 3 years cumulative working period and in Newfoundland and Labrador it is 2 years.

Saskatchewan, New Brunswick and Prince Edward Island do not have a policy that would see a "term" employee being converted indeterminately after any specified period of time.

## 4.5 Findings

This section provides a detailed analysis of the findings for each of the four research themes. It is followed by an at-a-glance summary of the major findings. Please note that, although the Joint Committee has categorized the findings for the sake of convenience, there is some overlap among them, e.g., some findings fall into more than one of the research themes.

### *4.5.1 Use of term employment*

It is important to note that virtually all those consulted -- whether managers or term employees -- agreed that term employment must remain as an option for meeting legitimate short-term needs (e.g., backfilling temporary vacancies that result from indeterminate employees on leave or acting/developmental assignments, short-term projects and fluctuating workloads).

However, most managers and employees also agreed that the current requirement for term employees to complete five years of cumulative service before conversion to indeterminate status was too long. While the suggested timeframes ranged from six months to five years, the majority preferred the two- or three-year options. For example, 65% of the nearly 1000 respondents to the Hiring Managers' Survey indicated that three years or less was a reasonable period of time to reach indeterminate status.

In benchmarking against Canadian provincial governments, the Joint Committee found that the majority offer term employment options, and most convert their "term" employees to indeterminate at the two year point or shorter.

The findings also consistently showed that term employment is being used in situations where there is clearly a continuing function. For example, a full 15% of the 1251 term employees who completed the Web Survey on Term Employment reported that they had held their term job for three to four years, with a further 12% reporting five years or more. Some workplaces, notably operational units like call centres, contain a large percentage of term employees – from 25% to almost 100% -- in what appear to be continuing functions. In addition, there are term employees who are recalled regularly during certain periods of the year, which indicates ongoing seasonal employment.

> ***"I think [term employment] is over-used...because almost everybody's term, term, term, term. Even the boss, my boss wasn't even permanent, he just got permanent over a year ago."***

The impact of the three-year freeze[2] has resulted in some term employees having up to eight years of cumulative service before becoming indeterminate.

---

[2] Service between the periods of 1995 – 1998 was not considered cumulative for appointment to indeterminate employment.

Finally, the study found that term employment is sometimes used as a way to determine the suitability of individuals for permanent employment. In a sense, term employment has become an indefinite probationary period, giving managers a chance to evaluate employees without a long-term commitment and to terminate their employment more easily than if they were permanent.

### *4.5.2 Recruitment of term employment*

The lack of stable funding and the timing of fund allocation were universally cited as major reasons for hiring term employees. As well, uncertainty about funding and late allocation contribute to the practice of extending term employees for short periods and failing to give adequate notice of the renewal or non-renewal of term employees. Managers expressed high levels of discomfort in adding to the permanent workforce, with the result that term service is broken in some cases to prevent appointment to indeterminate status.

Weaknesses in human resources planning also appear to contribute to short-term hiring levels. Situations were reported in which term employees backfilled the positions of indeterminate employees who were on long-term leave of absence, acting, or on assignment and did not return. As one manager put it: "there is a reluctance to risk filling these long-term absences permanently."

In addition, the findings show a strong need for culture change. A comment received through the web survey supports this:

> ***"The current way term employees are used [long term use in the same position] has become part of our corporate culture and is also an indication of poor business planning."***

Respondents agreed there must be a new emphasis on recruiting for the future.

The top two reasons for hiring term employees cited in both the online survey and the Hiring Managers' Survey were to meet short-term requirements and secondly, the need to fill an opening quickly. Respondents often made the point that external term hiring was used to avoid the cumbersome, time-consuming and not always successful, internal staffing process. A strong majority of term employees stated that they had to undergo rigorous testing and assessment before recruitment, usually through a PSC competition. Managers found the process to be much more expeditious when inventories were in place.

In the National Capital Region (NCR), many participants mentioned being a casual or a temporary agency person under contract before entering the selection process for term employment. In the NCR, many considered this to be the route for entry into the Public Service. All of these types of employment were seen as insecure.

In a number of situations, term employees were hired initially for less than three months, excluding them from collective agreement benefits, only to have their employment extended later on. Term employees in these situations felt that their exclusion from benefits was unfair.

If a term was not going to be renewed, there did not seem to be much effort to place the employee elsewhere. Both managers and term employees saw these situations as a loss of investment that could be curtailed through better human resource planning and by establishing and managing employee pools.

### *4.5.3 Retention of term employees*

Term employees consistently reported having to re-compete, at times with outside applicants, or re-qualify many times for the same job. Most were unsure of the reasons for this and some referred to lapsing eligibility lists. All pointed to the tremendous stress they experienced in such situations, noting that the practice is detrimental to morale, and wastes time and money.

> ***"If I know I've worked three years and ... I'm trying my best to hang on for another year just to reach that indeterminate and I lose all of that, that's like taking away your hope. You strive for that, you worked hard for that and you're taking that away? It's as though you're being robbed."***

> ***"...when they do hire sometimes, there's a policy when some people get in without competition and then other times you have to keep on competing for this job. You're there for 5 years, 4 years, 3 years and you're still competing for positions that you already have...I mean why didn't they get rid of you in the first place if you were no good?"***

In a number of instances, term employees indicated that they could not compete for indeterminate positions, which were open only to permanent employees. They also mentioned that it was difficult for them to be considered for acting and assignment opportunities.

Participants often reported that term appointments were repeatedly extended for short periods of one month or less. Again, such practices were described as stressful and financially wasteful, and contributed to some valuable term employees leaving the Public Service.

During the focus group meetings, term employees noted that insecurity about their futures had a negative effect on productivity and morale. Oftentimes, the first two months of employment are dedicated to learning and orientation (usually not assisted) and the last two months to job seeking. The shorter the employment term, the greater the uncertainty about extensions, and the more time devoted to job hunting.

> ***"Because we are term, we spend a lot of time looking around for work elsewhere which undermines our ability to do our job as well as we possibly could otherwise."***

There is little or no transition support or career counseling for term employees who are ending their terms. At the same time, employees with extended terms do not usually have learning plans and have limited access to career counseling. Consequently, many have difficulty planning their lives. As 62% of indeterminate staffing comes from the term population, it would be in the best interests of the Public Service to provide this type of support.

Term employees often mentioned that, unlike permanent employees, they do not have termination benefits, priority for appointments to other jobs, or any other transitional support measures to help them find continuing employment in the Public Service.

This is especially true since many term employees wish to remain in the Public Service, and their average educational level is quite high. For example, 83% of web site survey respondents possessed some form of post-secondary education, and 35% had a university degree.

Employment equity representation in term jobs (with the exception of persons with disabilities) is higher than average: representation of women in the term population is 61% in the term population and 50.5% in the indeterminate population; 4.3% for aboriginal peoples in the term population and 3.4% in the indeterminate population; and 7.7% in the term population for persons in a visible minority group and 5.9% in the indeterminate population. For term employees with disabilities, work tools were not always provided to allow them to perform all of their duties.

### *4.5.4 Treatment of term employees*

This study shows that term employees often feel like "second class citizens." While in some work environments, they feel they are treated the same as indeterminate employees, in others – especially workplaces with a large percentage of term employees -- there is often a definite class structure and "pecking order."

With varying frequency, respondents also reported that term employees were not included in meetings, retreats and conferences. In a similar vein, while most term employees are given training to do their own jobs, access to training for broader skills development is limited or non-existent. Overall, term employees generally lack the very training and development opportunities which would enable them to compete successfully for indeterminate positions.

Study findings also indicate that performance evaluations for term employees are seldom completed. Again, these individuals are not receiving the kind of feedback that would help them find indeterminate work.

It is clear that the majority of term employees feel insecure about their employment. The stress of continued extensions, combined with frequent lack of advance notice of renewal, create almost intolerable pressure, both at work and in their personal lives.

> ***"Term employment is like living in a bubble – you never know when it is going to burst."***

For example, many term employees reported feeling under constant pressure to perform at 110% for fear of non-renewal. As well, many feel they must constantly demonstrate their value by working unpaid overtime, forgoing sick leave when ill, and never voicing opinions or concerns that superiors might view as criticism.

> ***"It's different if people are permanent. They can argue. That's the scary thing in the term employment. Sometimes you're scared to raise your voice even if things go wrong."***

Most term employees also complained of an inability to make future plans. Due to the temporary nature of term employment, employees are often refused loans and mortgages. As one term employee plainly stated:

> ***"I feel like my life is on hold!"***

Many added that they were reluctant to start a family, and some related at length the impact of this insecurity on family dynamics.

> ***"Another disadvantage is...I am a single parent and I put a down payment on the house ...and I live out-of-town, and it is pretty scary every time the end of the term comes around."***

Although not a major finding, there was sufficient mention of term employees that were not extended for maternity reasons to warrant inclusion in the report.

A perception of lack of union support for term employees was raised at town hall meetings, focus groups and in written web site submissions.

Throughout this phase, term employees pointed to a lack of orientation for new term employees. In many cases, term employees were not aware of the Long Term Specified Period Employment Policy beyond vague rumours, nor were they aware of benefits, entitlements, staffing policies and practices, the existence of probation periods, or the meaning of terminology such as "indeterminate status."

## 4.6 At-a-glance major findings

***Use of term employment***

- Term employment is being used in situations where there is clearly a continuing function.
- Managers are using term employment as an extended probationary period or the "try before you buy" approach.
- The current cumulative work of five years before being appointed indeterminately is too long. A majority of respondents favoured a period of three years or less.

- Term employees are not always considered for acting or assignment opportunities because of their tenure.

- Performance evaluations are seldom completed.

- Perception of lack of union support for term employees.

- With the exception of persons with a disability, the employment equity statistics indicate that designated groups are more highly represented in the term population than the indeterminate population. This suggests that perhaps more could be done to access the term population of designated group members to increase the indeterminate representation.

- The majority of Canadian provincial governments offer term employment options, and most convert their "term" employees to indeterminate at the two year point or shorter.

***Recruitment of term employees***

- Funding pressures, including the lack of consistent and stable funding with links to human resource planning or lack thereof are key contributing factors to the reliance on term employment.

- A strong majority of term employees stated that they had to undergo rigorous testing and assessment before recruitment, usually through a PSC competition.

- Long and complex internal staffing processes lead managers to use term employment.

***Retention of term employees***

- Term employees are repeatedly assessed and asked to re-qualify for their positions prior to renewal. This results in a waste of human and financial resources, and negative stress for the term employees.

- There is little or no support for term employees whose terms are not being renewed.

- Notice period of renewal of term employment are often very short and last minute, which contributed to the high levels of uncertainty that was experienced by term employees.

- Term employees are repeatedly extended for short periods.

***Treatment of term employees***

- Many term employees feel they are treated as 'second-class citizens', especially in the areas of training and development and attendance at conferences, meetings and retreats.

- A large number of term employees feel that they are on continual probation. This affects their confidence and work practices.

- On initial appointment to the Public Service, term employees generally feel uninformed, e.g., not knowing what their entitlements are and what their status means.

## 4.7 Conclusion

Our research and consultations show there is recognition for the continued need for term employment in the federal Public Service; however, it is evident that major change is needed in the use of term employment, and the recruitment, retention and treatment of term employees. Clearly, some of the updated practices should already be in place in organizations applying good human resource and financial management principles. For example, we expect that performance feedback to term employees and managing the probation period is already in practice in some organizations.

Other potential solutions are more far reaching and need to be tested with key stakeholders before formulating final recommendations. For example, reducing the cumulative work period from the current five years to something less is something that is clearly required, but its impact on those affected must be tested before it can be formally recommended.

Our Phase 2 research, along with the wealth of information gathered from term employees, managers, and other stakeholders, validated Phase I findings and confirmed they are indeed relevant for today's Public Service stakeholders. In addition, information gaps were filled. This provided the Joint Committee with a solid framework to develop and test solutions.

## 5.0 Testing Potential Solutions

### 5.1 Introduction

As described in the previous section, the Phase 2 research allowed the P.S.A.C./TBS Joint Committee to fill in gaps in Phase 1 research, focus exclusively on term employment issues, and obtain varied and detailed input directly from as many term employees, managers, and other stakeholders as possible.

Consistent with Phase 1 findings, Phase 2 uncovered a series of problems with term employment in the federal Public Service, in particular in the way term employment is often used, as well as in the areas of recruitment, retention, and treatment of term employees. It is clear that inequities have resulted from misapplication of the current policy and that these must be corrected in a comprehensive and credible way. If they are not, it may become increasingly difficult for the Public Service to attract and retain the best and the brightest.

### 5.2 How tested scenarios were developed

Based on Phase 1 and 2 findings, the Joint Committee developed two potential solutions scenarios for testing. The rationale for testing was to:

- gauge stakeholder reaction;
- identify possible obstacles in implementation;
- estimate the impact of each solution on managers' and term employees' behaviour;
- assess the unforeseen consequences of each solution;
- identify changes needed to make each solution feasible; and,
- use an inclusive approach to problem solving which builds on the strengths and knowledge of those who would be affected.

The two scenarios the Joint Committee developed provide different strategies for addressing the main issues identified in research Phases 1 and 2. The first scenario explored changing certain elements of the current policy, such as lowering the threshold for conversion to indeterminate status, and eliminating the requirement that cumulative service be within the same department. The second scenario explored the possibility of eliminating term employment in the federal Public Service altogether and having all employees hired on an indeterminate basis.

Both scenarios also reflected ideas and solutions proposed by stakeholders in Phase 2 research (focus groups, online surveys, and input at town halls meetings and other venues).

In reviewing the main Phase 2 findings, the Joint Committee identified many issues, such as better orientation and regular performance feedback, which could be addressed by simply implementing better management practices. Since findings such as these did not need to be tested, the Joint Committee set them aside for review when developing their recommendations.

### *5.2.1 Design of Scenario One*

As the Phase 2 research showed, there is a clear consensus that current term employment policies and practices must change.

For example, both term employees and managers believe that the current five-year threshold for conversion to indeterminate status is too long. In focus groups, term employees favoured a period of three years or less, as did 65% of the respondents in the Hiring Managers' Survey. With this in mind, the Joint Committee tested conversion thresholds of one to three years to determine an optimum length of time that would balance the need for flexibility expressed by managers with the need for stability and fairness expressed by term employees.

Besides assessing the potential consequences of and the changes required to implement a new conversion threshold, the Joint Committee developed scenarios to test the interrelationship of this threshold with other policy elements. Specifically, Scenario One tested for whether: the reduced working period should be in the same position or different positions; the working period should be within the same department or with other departments or agencies; or if the 60-day service break rule should be changed or eliminated. During the exploration of these themes, discussion also focused on solutions that various stakeholders submitted during the Phase 2 of the study, such as increasing the notice period for term re-appointments, and making initial term appointments longer.

### *5.2.2 Design of Scenario Two*

The Joint Committee developed a second scenario proposing that term employment in the federal Public Service be eliminated and all employees be hired on an indeterminate basis.

The major factor that influenced the development of this scenario was an interview with the former Clerk of the Privy Council, Mel Cappe, that appeared in the Ottawa Citizen[3] in which he shared his views on term employment and suggested that in future, all employees would be hired on an indeterminate basis and that term employment would be eliminated. He also noted that doing this would have to come with tough performance management standards. While a small percentage of participants supported this option during the Phase 2 research, the statements from the Clerk of the Privy Council provided the Joint Committee with the opportunity to gauge how a

---

[3] May, Katherine, "Only Canadians seeking full-time, permanent work need apply for jobs in the public service of the future, says Canada's top bureaucrat." in The Ottawa Citizen, April 21, 2001, p. A1

broader spectrum of stakeholders would react to that scenario and to determine the changes needed to make it work.

During focus group and other discussions of this scenario, participants were told that there would still be mechanisms for dealing with short-term workforce needs such as contract and casual labour, and student programs. They were also told that the scenario could involve creating a pool of indeterminate employees with various qualifications who would be available for short-term assignments.

## 5.3 Testing methodology

### *5.3.1 Term employee/manager focus groups*

To collect detailed information from term employees themselves on potential solutions, the Joint Committee contracted to conduct a second round of focus groups among term employees who were P.S.A.C. members working for the federal government, as well as past and present managers of term employees in the federal PS. The Joint Committee determined that, in addition to the National Capital region, focus groups would be held in the five cities across Canada with the highest concentrations of term employees.

Fourteen focus groups were conducted-- seven among past and present managers of term employees in the federal Public Service, and seven among term employees who are P.S.A.C. members working for the federal government. Two groups were conducted in May in each of the following locations: Toronto, the National Capital Region (NCR) in French, Winnipeg, Vancouver, Montreal, Halifax, and the NCR in English. In each location, an afternoon session was conducted among managers in the federal Public Service, followed by an early evening session among term employees.

Focus group participants were selected randomly, using lists of names of term employees supplied by the Treasury Board Secretariat central pay system database. Managers were selected randomly using lists of names and phone numbers supplied by the National Managers' Community. More than 60 term employees and over 60 managers participated in the 14 focus groups, representing a wide variety of federal government departments and agencies.

The participants in the term employee sessions were also diverse in age and term experience, with some serving their initial term and some having been term employees for as many as six or seven years. Managers ranged from those who directly supervised a number of term employees to those who did not currently but had done so in the past. Some of the managers worked in human resources and others were operational managers. Employment equity groups, such as women and visible minorities, were well represented among the participants in both the term and manager sessions.

In addition to being presented with each scenario, term employees and managers were asked to formulate their responses based on the following questions:

- What impact would this change have on getting the work done in your department?
- How would your own behaviour change?
- What would have to happen to make this work?
- What kind of workplace would this change create?

The focus group report can be found in supporting document E of this report.

### *5.3.2 Meeting with departmental financial officers*

Throughout research Phases 1 and 2, the Joint Committee repeatedly heard that unstable funding and timing of budget allocations were key factors in the reliance on term employment, as well as the continual extension of term employees, short and/or unpredictable extensions, breaks in service, and lack of advance notice of term renewals. Therefore, the Joint Committee was most interested in receiving feedback on the budget-related elements.

Invitations to attend a meeting for financial officers were sent to the 12 departments with the highest numbers of term employees. Three departments accepted: Statistics Canada, Citizenship and Immigration, and the Department of National Defence.

Held June 3, 2002, the meeting tested the reactions of financial officers to the two solutions scenarios and probed for perceived advantages and disadvantages in implementing them. The co-chairs of the Joint Committee facilitated this meeting, using the focus group discussion guide.

### *5.3.3 Meeting with human resources community*

Because of its role in supporting managers in their human resource decisions and practices, the Joint Committee felt it was important to test the scenarios with the human resources community. Held May 27, 2002, the meeting brought together 16 participants who represented a good cross-section of departments. Again, this meeting was facilitated by the co-chairs using the focus group discussion guide.

### *5.3.4 Meeting with the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX)*

Throughout the study, the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada manifested an interest in contributing to the testing of potential solutions. One focus group was struck to capture the input from this community. On June 20, 2002, the co-chairs of the Joint Committee met with six APEX representatives from small, medium and large

departments (DND, Supreme Court, Elections Canada, TBS, HRDC and Statistics Canada) who brought with them a wealth of experience relating to the management of term employees.

The co-chairs used the focus group discussion guide to facilitate this meeting.

## 5.4 Focus group findings

### *5.4.1 Initial views on term employment*

#### 5.4.1.1 Managers

Since this was the first opportunity for the Joint Committee to hear directly from managers in a focus group setting, managers were asked for their views on term employment as an "ice breaker". For most managers, the issue of term employment cannot be separated from broader concerns about overall human resource policy in the Public Service as well as budget issues. Managers often pointed out that they would have less of a need to hire term employees if they had more stable funding for their programs, and if the human resources policies did not make it so onerous to hire indeterminate employees. In addition, there was nearly universal acknowledgement that the current five years a term employee must work before conversion to indeterminate status was far too long.

At the same time, it was very clear that managers view term employment as almost essential to Public Service functioning. In every session, managers spoke of situations in which there was no alternative to hiring term employees. These included: back-filling the positions of people who have been seconded or deployed elsewhere; covering for those on maternity leaves and leaves of absence; working on programs with defined life-spans; and, responding to peaks of workload and short-term replacements.

Managers all spoke of the pressures they are under to staff within budget parameters that vary from year to year. They saw the whole issue of term employment in a much broader context that raised fundamental questions about how the federal Public Service is run. Right now, "A" and "B" based budgets, and the lack of multi-year funding discourage managers from hiring indeterminate employees for whom they may not have enough money or work in the long-term. Since managers are required to manage within their budgets, hiring permanent staff is seen as high risk.

Many managers volunteered that their departments were already working to reduce the numbers of term employees and were converting term employees with several years experience to indeterminate status as quickly as possible.

### 5.4.1.2 Term employees

Term employees' views on term employment were described in Section 4.0. They feel stressed and in a constant state of worry about their lack of job security. They spoke of suffering from a lack of respect in the workplace, denial of training opportunities, the unfairness of having to work five years or more in the same department to become indeterminate, and the inability to get loans and mortgages.

There is a consensus that term employment is not often used in the spirit in which it was intended, and that many people are unduly kept as term employees, even though there is clearly an on-going need for their jobs. As it stands, there is nothing to prevent abuses and managers do not have to justify filling a position with a term employee.

Like managers, term employees do see a role for term employment in cases such as sunset programs, backfilling, and meeting peaks in demand. Term employees are also frequently told that there are budget issues that force their managers to be careful about hiring indeterminate employees.

### *5.4.2 Reactions to Scenario One*

**Reducing time worked for indeterminate conversion to one, two or three years**

Overall, most managers and term employees seemed to think that reducing the time worked before conversion to indeterminate status from five years to one might be a bit drastic. One year would not even cover the length of a typical maternity leave, and other short-term programs typically have a life span of one or two years. Participants saw a one-year time limit as having the potential to convert employees who are term employees for perfectly legitimate reasons into indeterminate employees, with all the associated budget implications. A minority of managers and term employees felt that one year would be a good limit, but most seemed to settle on a two-year limit as being the most realistic.

Term employees felt that the reduction to two years would be a vast improvement over the current five years. Managers felt that a reduction to two years would be fairer to and less difficult for term employees, while still allowing managers the flexibility to use term employment when there is a legitimate need to do so.

There was little support for reducing the time before conversion to three years. Term employees considered it to be too long, while managers felt that reducing the period to two years was something they could manage.

#### 5.4.2.1 Possible consequences

Term employees in all groups seemed quite aware of the possible negative consequences of making the rules on term employment too restrictive for managers. These consequences included increased use of casual and contract workers, and fewer job openings throughout the Public Service.

Managers also had concerns about the potential consequences of Scenario One if the time worked before becoming indeterminate were reduced to as little as a year. One consequence, they felt, would be the higher cost of using contract and casual employees and consultants. Another concern was that the Public Service as a whole would incur higher costs if managers had to find positions for term employees whose work was no longer needed.

In smaller centers with fewer Public Service employees, there were heightened concerns about the lack of staffing flexibility that would result from a one-year time limit.

#### 5.4.2.2 Changes in behaviour

Term employees felt that reducing the period of time before conversion would have little impact on their behaviour. However, they believed that they would have better morale and would spend more of their time working and less time looking for other positions.

By comparison, managers felt that reducing the period of time before conversion to one year could have a major impact on their behaviour. Some, especially those in Montreal, Winnipeg and Vancouver, felt that reducing the time period to one year would remove their flexibility to the extent that they would:

- Work around the new rule by hiring more casuals, contract employees and consultants, or by requiring indeterminate employees to put in more overtime.

- Hire term employees for 11 months. In this situation, there could be a number of term employees with just under one year of work time who never worked long enough to be converted to indeterminate status.

- Be less willing to permit indeterminate employees to go on secondments and leaves of absence since it would be harder to temporarily backfill their positions.

On a more positive note, some managers said that lowering the time before conversion to indeterminate would reduce staff turnover and mean less time retraining new term employees.

#### 5.4.2.3 Changes required to make Scenario One work

Term employees commented that care must be taken to close loopholes that allow managers to overuse casual and contract workers.

Managers said that if this kind of a change were made, other changes would be required as well, particularly if the period worked was reduced to as little as one year. They identified a variety of changes, including:

- Budgetary reforms to give managers more long-term, multi-year funding.
- Finding ways to dismiss poor performers more readily since non-renewal after one year will no longer be an option.
- Making someone other than the managers responsible for finding a position for a term employee who has automatically converted to indeterminate but who may have been working on a now-defunct sunset program. Finding new positions for term employees in such circumstances must become a corporate responsibility. Ideally a "career manager" in the department would deal with these issues.

#### 5.4.2.4 Break in service policy

In principle, term employees and managers felt that credit should be given for time worked regardless of interruptions. However, if the five-year limit were shortened to one year, this credit becomes a moot point.

Participants suggested that the allowable length of a break in service could be a function of the time limit (i.e., if it is one year, allow a break of 15 days, 30 days if it is two years, etc.).

#### 5.4.2.5 Mobility between positions and departments

Initially, some managers thought it might make sense for a term to work in the same position if they only had to put in a year before becoming permanent. However, they quickly concluded that the Public Service is a dynamic place and that it would be unfair to penalize a term for working a six-month term in one position, followed by a six-month term in another, different position.

If the time limit were reduced to as little as one year, it would make more sense to specify that the whole period be worked in the same position. However, if the period were two or three years, it would be feasible for the term employee to be exposed to other jobs in the department.

Opinion was divided on whether term employees should be able to accumulate time toward conversion while working in different departments or agencies. Almost all term employees and most managers acknowledged that, in theory, there is really only one employer: the Government of Canada. Many term employees felt that under the current five-year policy, it was unreasonable to penalize them for wanting to work in more than one department. Some departments and

agencies are very small and cannot offer continuous work. Term employees felt they should not be put in a position in which they cannot even consider a job in another department that could offer them more experience and learning opportunities.

Managers viewed inter-departmental mobility as less of a difficulty the greater the period of time before conversion. For example, if a term employee only had to work one year before becoming indeterminate, most managers and term employees felt that it was reasonable to say that the entire year should be with the same department. This would make it easier to evaluate the individual before renewing their term and avoid the problem of departments getting "stuck" with a term from another department.

However, if the period worked before conversion was set at two years or more, it would be reasonable to allow inter-departmental moves. Such movement would be facilitated if a government-wide pool of term employees were created to match individuals with particular skills to jobs in different departments, as needed.

#### 5.4.2.6 Limits on number of term renewals

For the most part, neither managers nor term employees thought that it made sense to limit the number of term renewals allowed. Instead, they felt that conversion to indeterminate status should be based on the amount of time worked.

### *5.4.3 Reactions to Scenario Two*

#### 5.4.3.1 Possible consequences

For the most part, managers reacted negatively to the idea of eliminating term employment. They felt this step would severely limit the federal Public Service's flexibility to meet short-term needs, resulting in reduced service to the public, increased overtime for indeterminate employees, greater use of casual and contract workers and the higher costs associated with that use. Since it currently takes about eight months to hire an indeterminate employee, managers would either have to wait the eight months or train a series of casual workers. Because circumstances in the PS differ across the country, depending on departmental mandates and culture, managers expressed a need for continued flexibility.

They raised other concerns, such as:

- Higher risk of being saddled with under-performing indeterminate employees. Many people would get past their probation period before their faults came to light.
- Eliminating term employment is not compatible with the reality of fluctuating workloads and labour needs.
- Secondments and leaves of absence for indeterminate employees might have to be curtailed.

Term employees also had reservations about this scenario. Many felt it was too drastic and could result in increased use of casual workers – who are reportedly treated worse than term employees – or in work being done by indeterminate employees or not being done at all. Some feared that it would be much tougher to get a foot in the door with the federal Public Service.

In general, term employees and managers agreed it would be unrealistic to have a totally full-time Public Service with no term employees. It would require too many changes in the way government is run, including the way budgets are set and administered.

#### 5.4.3.2 Changes in behaviour

As with Scenario One, term employees felt that with Scenario Two they would have better morale, loyalty and dedication and would spend much less time looking for other jobs.

Managers indicated that the federal Public Service would have to undergo a major culture shift to prepare for the change. For example, they felt they would need much better training in human resource management and in forecasting staffing requirements. Some managers also spoke of the need to develop ways around the new policy, such as arranging for deployments and secondments from other departments.

#### 5.4.3.3 Other changes required

It was generally agreed that if term employment were eliminated, there would have to be a variety of reforms in government operations. The changes mentioned most often included:

- Having stable, multi-year budgets with money available earlier in the fiscal year.
- Making placements for indeterminate employees the responsibility of a central agency such as the Public Service Commission – particularly in cases where sunset programs come to an end and a large staff must be re-deployed.
- Simplifying the procedure for hiring new employees and dismissing poor performers.
- Requiring more inter-departmental coordination to share resources and move people with transferable skills.
- Taking steps to ensure that the "pool" of pre-qualified indeterminate employees available for short-term work assignments is managed by a central agency and does not become a refuge for poor performers.
- Having human resource planning occur at a broader organizational level to accommodate movement of indeterminate employees who are no longer needed.

- Ensuring that the various systemic changes required for Scenario Two are in place before its implementation, so that managers are not left carrying indeterminate staff who are not budgeted for.

#### 5.4.3.4 Impact on use of contract and casual workers

The broad consensus among both term employees and managers was that if term employment were eliminated, the use of contract and casual workers would increase significantly. Other regulations might have to be introduced to prevent this practice from being abused.

## 5.5 Meeting with departmental financial officers – findings

**Views on budget process and risk management**

The general findings from this meeting were very similar to the findings of the focus groups held with other managers. Participants seemed to favour a period of two years before conversion to indeterminate status within the same parameters as identified by the other focus groups, and felt that the disadvantages of Scenario Two outweighed the advantages. However, this meeting allowed for a greater exploration of some of the budgetary themes identified during the Phase 2 research.

In response to specific questions on the budgetary process, participants said that there were certain "givens" in the budget process, i.e., activities that won't change and that recognize the need for long-term stable funding, and activities that are shorter term requiring flexible funding. That being said, there are aspects of the system that make it difficult to plan longer range staffing needs effectively.

The following summarizes their comments:

- There will always be "A" base and "B" base budgets.
- "B" base budgets are temporary resources for special projects and require staffing flexibility to hire temporarily.
- There are also carry-forward provisions that allow departments with lapsed money to carry forward 5% into the following fiscal year as temporary funding.
- "A" base could be considered multi-year. Changes to the "A" base are generally known well in advance and managers get a heads-up; re-allocation of "A" base budgets is done the previous fiscal year, not in April or May.
- Departments operate on a cost-recovery program basis – this makes prediction difficult and fuels temporary employment and extension of renewal of term employees (e.g., Statistics Canada surveys for other departments).

- Funds come in all through the year – "B" base. Departments have planning processes that are five years and three years out (as best they can), but there needs to be staffing flexibility because of the unknowns.

- In large departments, budgets are allocated initially at much higher levels and it could take three months or more for local office managers to be able to access what is available to them.

The view that emerged from this discussion was that the prevailing culture in the federal Public Service discourages budgetary risk taking. Managers are clearly told that they cannot go over budget, and that hiring term employees and letting them go is preferable. The freedom to risk manage appears to be greater at higher organizational levels, and less at the local levels.

Other input included:

- Each person has his or her own definition of risk management.

- Depends on the message that comes from the top, communication is key; if managers are told to count pennies, they will not risk manage.

- FAA does not provide for overspending.

- Risk would be big if every manager spent money they did not have – aiming to spend 110% of allocated budget is illegal.

- No manager is allowed to over-budget.

- Message is given to managers loud and clear – don't overcommit, provide as much flexibility as possible, hire term employees and let them go if you have to.

- At the local level, managers will definitely use term employees because of budget uncertainties and need a temporary population to live within their budgets.

- More risks taken farther away from the local office because of higher levels of authority and a larger base.

- There will always be peaks and troughs, which managers will respond to by using term employees; however, a study in one department showed that managers were risk-managing to excess and that a number of positions could be staffed indeterminately with minimum risk.

## 5.6 Meeting with the human resources community – findings

After providing the context for the Term Employment Study, the co-chairs tabled the two solutions scenarios that served as a discussion guide. The group was canvassed as to the need to change the existing policy on long-term, specified period employment (the 5-year policy). As in previous focus groups, there was unanimous support for change. Participants then proceeded to explore each scenario.

**Feedback on Scenarios One and Two**

Reactions were mixed, but after discussion, Scenario One drew the most support. Participants mirrored the points made by most other groups, notably that managers need flexibility to handle work of a short duration (leave replacement, short projects, peak workloads, etc.,), and that a threshold of two or three years before conversion to permanent status would respond sufficiently to this need. The shorter the threshold, the more restrictive the other variables would have to be (e.g., requirement to remain in the same position, and the inter-departmental mobility and service break allowances would be more restrictive with a shorter threshold).

Scenario Two, although deemed possible, would require more fundamental changes to current practices and tools. Rules governing probation, workforce adjustment, budget administration, performance assessment, and speed of recruitment would require review. It was also felt that this option would be more costly, at the very least from the WFA perspective.

A number of participants concluded that a one-size-fits-all approach would not work. One department had recently addressed the issues of longstanding term situations and noted that, without prior exposure to the scenarios presented during this meeting, they had basically chosen a course of action similar to Scenario One.

## 5.7 Meeting with the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX) – findings

**Feedback on Scenarios One and Two**

There was absolute consensus that the status quo was unacceptable and change was needed.

> ***"Term employees need to be dealt with in a more human way and not be played like puppets on a string."***

With respect to Scenario One all participants agreed that conversion to indeterminate after one year of term employment was too short. The group supported the financial officers in echoing the concerns related to "B" base funding. And they reiterated that managers would get around the new policy by either breaking service to avoid appointing indeterminately or be forced to use other means such as casual and temporary help or a combination of the two to avoid adding to an already difficult situation.

After a healthy discussion, the majority of participants settled on two years as being an acceptable option. It was also mentioned that for non-renewals, assistance should be provided to facilitate continued employment for that person. All participants agreed that the term employment would have to be in the same department but not in the same position.

As far as Scenario Two was concerned, managers agreed with other groups in expressing that implementing one status may solve some problems but create many others and "paint managers into a corner".

***"We would be shooting ourselves in the foot if we go all indeterminate"***

Scenario Two would also force an increase in casual and temporary agency hiring, and sunset programs would have to be further explored within this context.

Lastly, the APEX managers discussed the creation of pools of indeterminate employees. Participants felt that if pools were created, it would be important that the pools be created within a department, as the employees would be a known entity. Representatives of small departments had difficulty seeing this work as their population is very small.

## 5.8 Phase 3 conclusions

The testing potential solutions phase provided the members of the Joint Committee with great insight into: the reactions of stakeholders to proposed changes to current term employment policy; the impact of these changes on managers' and term employees' behaviour; the changes required to make each solution work; and, the potential consequences of each solution.

A strong majority of both terms and managers felt the first scenario was more feasible. They recognized the need for term employment and chose solutions that balanced the Public Service's need for flexibility with the need to treat employees fairly and offer the stability to meet future recruitment and retention challenges.

The majority of focus group participants favored lowering the threshold for conversion to indeterminate status to two years. They felt that a shorter period would lead to increased use of casual and contract employees and consultants as well as shorter term appointments to avoid conversion to indeterminate status. They also felt this change would affect the availability of secondments and leaves of absences for indeterminate employees. By comparison, they viewed a period of more than two years as too long for both managers and term employees. Managers appeared confident that a two-year period would allow them enough flexibility to backfill for periods of leave and complete short-term projects.

In addition, both groups agreed that the need to change other components of the current policy would depend on the length of the conversion threshold. By lowering the threshold, some felt it would be less crucial to change other aspects of term employment policy, such as the rules for service breaks and the number of reappointments and the requirement that all service be with the same department. For example, both groups agreed that service in different positions should be included in calculating cumulative service and that the issue of the length of breaks in service was less of a problem if the conversion period were shortened. On the issue of the service being within the same department, participants were concerned that this could impede mobility because managers might be reluctant to accept term employees from other departments if they had to provide them with indeterminate positions once the conversion period was up. However, under a two-year conversion scenario, they believed it would be reasonable to allow inter-departmental mobility if a government-wide pool of term employees were created to match individuals with particular skills to different departments as needed.

Both term employees and managers had reservations about Scenario Two. Managers felt it would reduce staffing flexibility, affect service to the public, and increase overtime costs, and reliance on casuals and contract employees. Term employees agreed that the use of casual employees would increase, making it more difficult to enter the federal Public Service. In the managers' view, a major culture change would have to take place, along with other changes. In particular, there would need to be more stable multi-year funding, a central agency to deal with finding placements for indeterminate employees, a pool of pre-qualified indeterminate employees available for short-term needs, and much broader organizational human resource planning. While some participants did find merit in Scenario Two, the general consensus was that this was too drastic a change for the Public Service and that the negative consequences outweighed the benefits.

Reactions to the two scenarios allowed the Joint Committee to consider many points of view as well as thoroughly assess the viability and consequences of the recommendations they formulated.

## 6.0 Forecasting Model

One of the main issues raised by managers and term employees in Phase 2 was the current threshold of 5 years for conversion to indeterminate status. For this reason, the Joint Committee tested a potential solutions scenario in Phase 3 that included a reduction in the time required before conversion.

While a threshold of three (3) years or less was strongly favoured in all consultations, the Joint Committee required additional data to determine, not only what an appropriate period might be, but to gauge the consequences of this action, and to consider an implementation strategy.

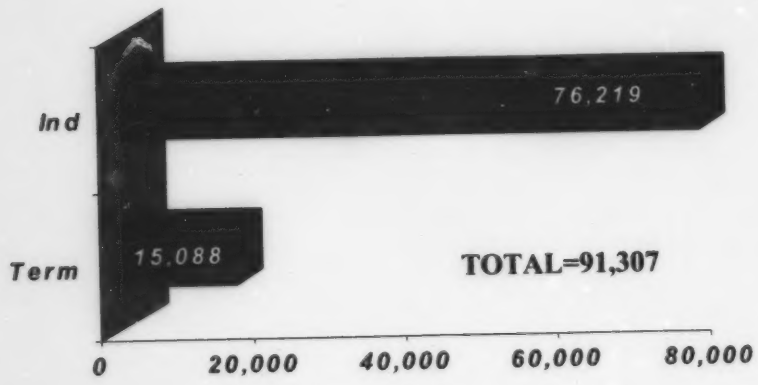
### 6.1 Parameters for simulation

The Joint Committee contracted with the Demographic and Forecasting Unit of the Public Service Commission's Research Directorate to develop macro-simulation models based on different conversion scenarios and variables. The vacancy-based model forecast anticipated indeterminate departures on an annual basis, and then determined the recruitment volume needed to achieve growth or a constant population. The model was comprised of actual P.S.A.C. indeterminate employees and P.S.A.C. term employees with three months or more of service as of the 31st of March 2001 (see figure 1).

Supporting document F offers a description of the "term indeterminate model", as well as an example of the status quo scenario.

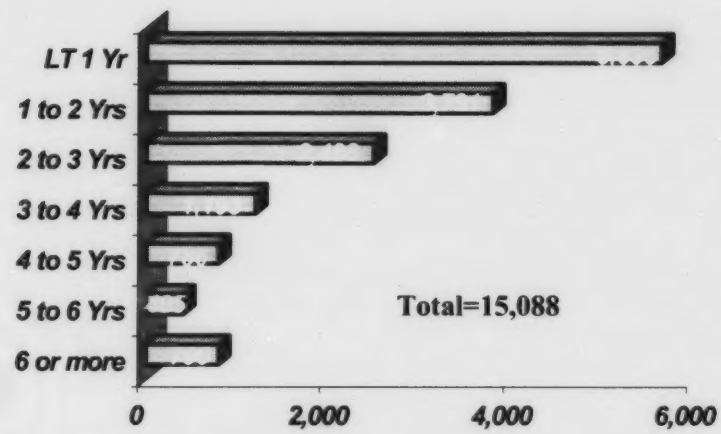
To develop realistic scenarios, the following parameters were provided.

**Figure 1:**
**P.S.A.C. indeterminate and term (>=3months) levels as of March 31st 2001**



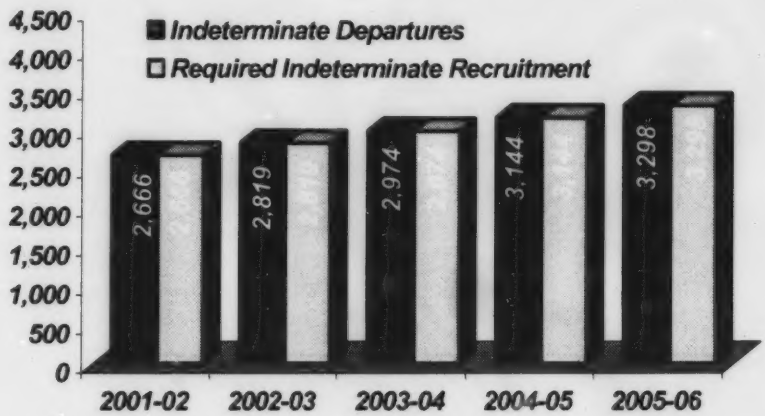

The term population was further subdivided into years of continuous service going from less than one (1) year of service to 6 years of service or more. (see figure 2)

**Figure 2:**
**P.S.A.C. Term population (>=3months) by years of continuous service as of March 31st 2001.**



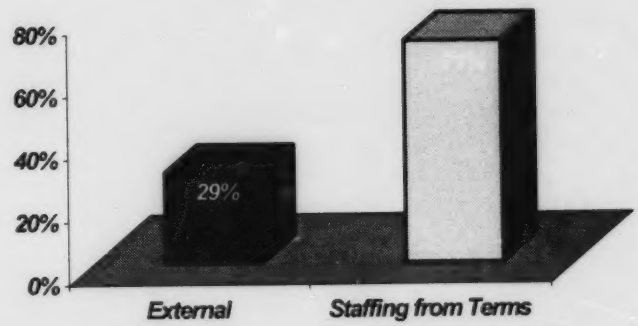

The model is based on a forecast of indeterminate departures. Over the next 5 years, the volume of indeterminate departures within the P.S.A.C. population is expected to increase steadily going from 2,666 during 2001-02 to approximately 3,298 by 2005-06 (see figure 3)

**Figure 3:**
**Expected Indeterminate Departures and Required Indeterminate Recruitment**



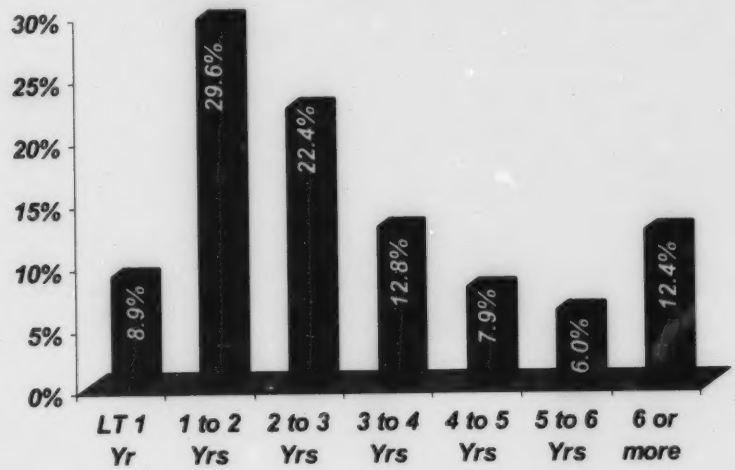

Using historical shares of recruitment from external sources and from the term population, the simulation model then attempted to fill the anticipated vacancies. The historic shares of recruitment were based on observations from the last 10 years (1990-91 to 2000-2001) and were set at 71% from the term population and 29% from external sources. (see figure 4).

**Figure 4:**
**Filling anticipated vacancies**




The 71% indeterminate recruitment staffed from the term population was further subdivided by the share of staffing from term employees based on years of service. It is interesting to note that, as seen in figure 5, of the 71% indeterminate recruitment from the term population, 60.9% is from term employees with 3 years or less of service.

**Figure 5:**
**Share of staffing based on years of service**




## 6.2 Scenarios

Based on these parameters, scenarios were developed to forecast the impact of maintaining the status quo (see supporting document G) or changing the threshold for conversion to indeterminate status to 3 years, to 2 years and to 1 year. The Joint Committee also asked that scenarios be developed based on different growth rates in both the term and indeterminate populations. Growth rates over the last two fiscal years have been 1% for the indeterminate

population and 9% for the P.S.A.C. term population. Scenarios were developed with conversion after 3 years, 2 years and 1 year based on those growth rates as well as scenarios based on 1% indeterminate growth and 4.5% term growth and scenarios based on no growth (0% indeterminate growth and 0% term growth).

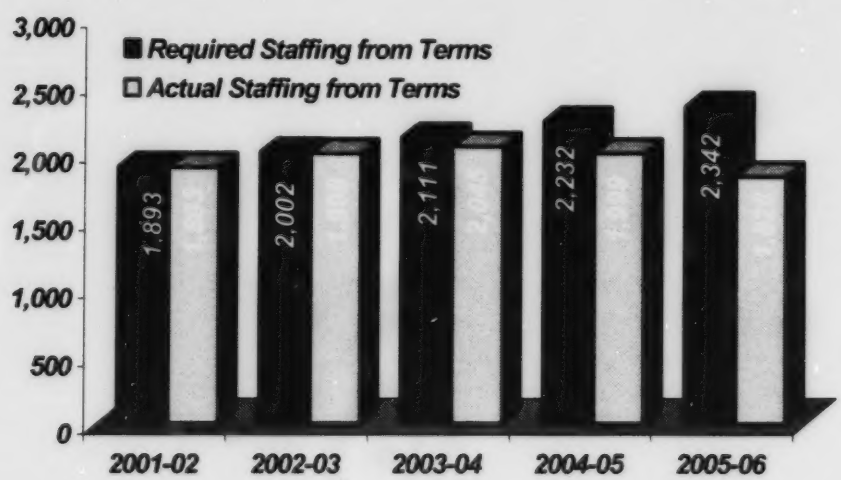
After looking at the results from each scenario, the Joint Committee concluded that the current P.S.A.C. term population rate of growth (9%) was inconsistent with the rate of growth in the overall term population. The Joint Committee looked at all the scenarios, but for the purposes of this report chose to include the three scenarios, which best illustrate the impact of the proposed changes – status quo, 2 year conversion and 2 year phased-in conversion.

The scenario for the status quo is based on no growth, and the 2 year conversion scenario is based on 1% indeterminate growth and 4.5% term growth. The 2 year scenario is presented because managers and term employees in Phase 3 focus groups and consultations agreed it was the most feasible.

### *6.2.1 Status quo scenario*

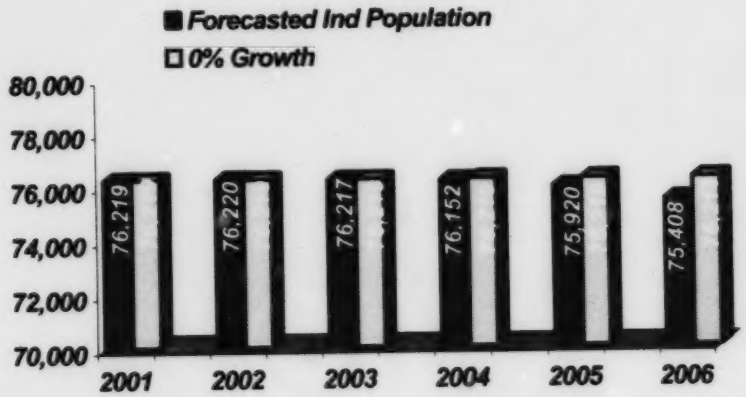
This scenario assessed whether current recruitment policies or practices could sustain existing employment levels in the indeterminate population. As P.S.A.C. indeterminate departures increase (from 2,666 in 2001-02 to 3,298 in 2005-06), so will the demand for recruitment from the term population (which comprises 71% of indeterminate recruitment, if historical trends continue). The forecast results indicate that without any changes to the distribution of recruitment from the term population by year of term service, the demand for term employees will outpace supply.

**Figure 6:**
**Required and actual staffing from term employees**



Unless term employees are staffed as indeterminate earlier during their term tenure or unless external indeterminate recruitment is increased, the shortage of term employees will not allow for a stable indeterminate population. As a result, a shortfall of approximately 802 indeterminate employees could be expected by 2006, a gap which would only widen with time. (see figure 7)

**Figure 7:**
**Impact of status quo scenario**




### *6.2.2 2 year conversion scenario*

Under this scenario, all term employees with 2 years of service or more during the first fiscal year would be converted to indeterminate status. As indicated earlier, this scenario sets indeterminate growth at 1% and term growth at 4.5%.

According to the forecast, the initial impact of an immediate 2 year conversion policy would cause term conversions to dominate indeterminate recruitment and to outpace indeterminate vacancies. However, by the third year, term conversions would stabilize to approximately 1000 to 1500 annually and both external and term shares of indeterminate recruitment would grow.

**Figure 8:**
**Impact of immediate 2 year conversion scenario**

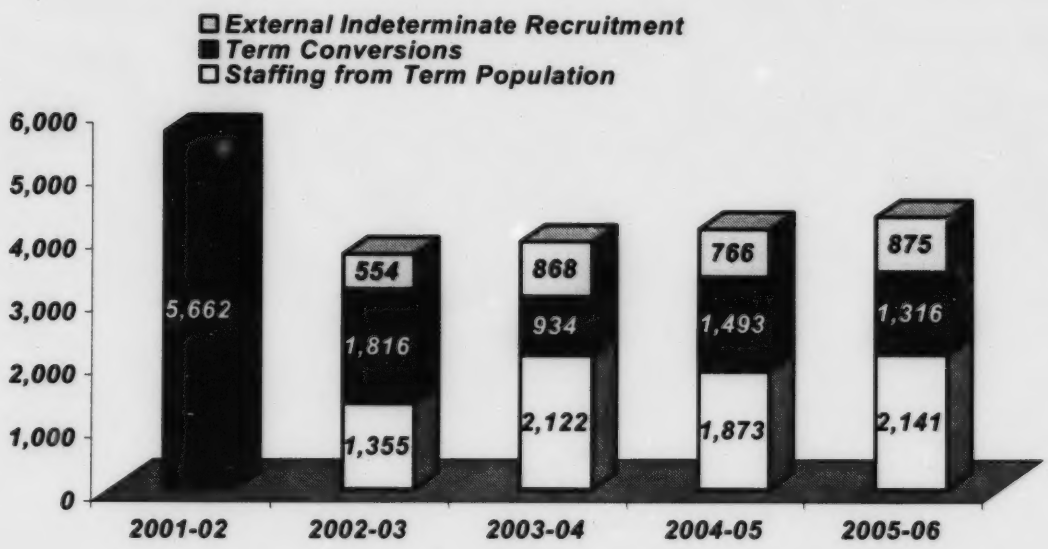
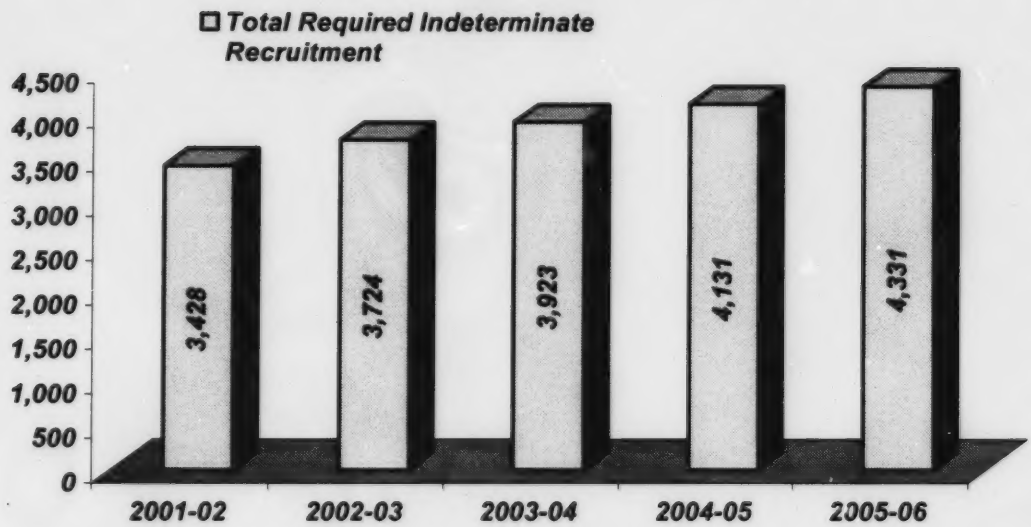



**Figure 9:**
**Total required indeterminate recruitment**



### *6.2.3 2 year phased-in conversion scenario*

Under this scenario, all term employees with 3 years of service or more during the first fiscal year would be converted to indeterminate status and a 2 year conversion policy would be implemented in the second fiscal year. The growth rates used are the same as the previous scenario. The results of the forecast showed that while the initial impact of the policy would cause term conversions to dominate indeterminate recruitment for the first two fiscal years, term conversion volumes would remain within the overall indeterminate demand. By the third fiscal year, term conversions would stabilize to approximately 1,400 to 1,700 annually and external and term shares of indeterminate recruitment would grow.

**Figure 10:**
**Impact of 2 year phased-in conversion scenario**

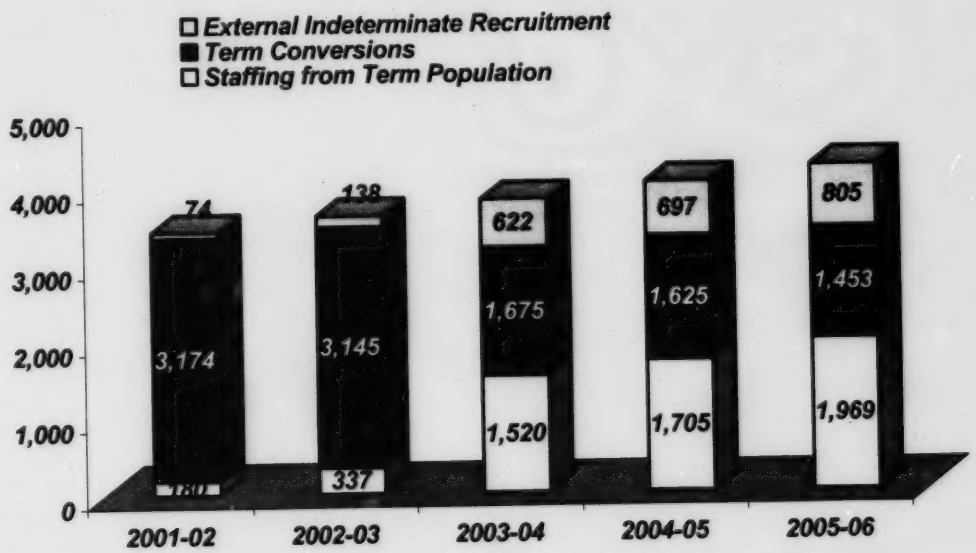
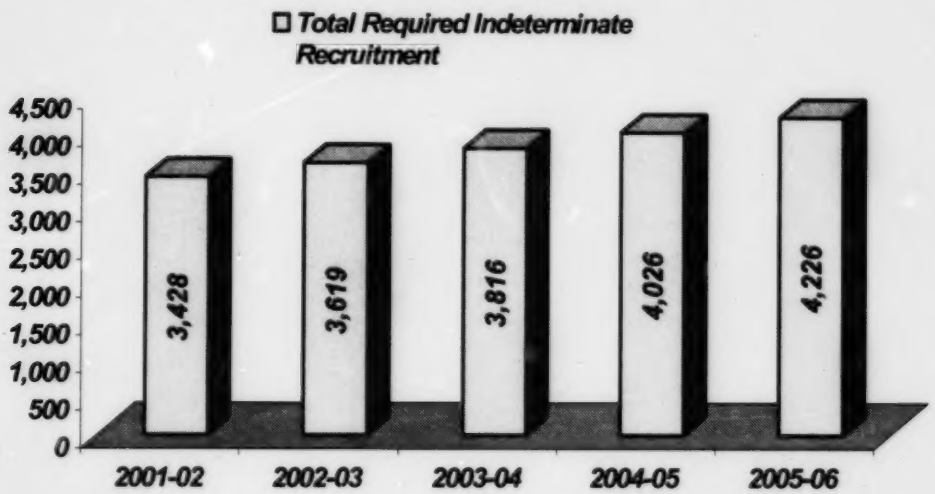


**Figure 11:**
**Total required indeterminate recruitment**




## 6.3 Conclusions

While the scenarios developed by the term to indeterminate forecasting model only allow for broad macro level conclusions, they helped the Joint Committee anticipate the impact of certain policy changes.

For example, the results clearly showed that without any changes to the current 5 year conversion policy, the term population, which has historically served as an important "feeder pool" for indeterminate recruitment, would be incapable of meeting the demand created by the expected indeterminate departures and that this would eventually lead to a shortage of indeterminate employees.

The forecasting also showed that while an immediate 2 year conversion policy was feasible over time, the initial implementation would be problematic; term employees who would be converted in the first fiscal year would outnumber the vacant positions created by the expected indeterminate departures by 2,234. This number was considered too high to be absorbed by departments, and could lead to some term employees being released prematurely to prevent them from obtaining indeterminate status. It could also lead to increased workforce adjustment situations.

The forecast model did show, however, that phasing in a 2 year conversion policy with an initial conversion of term employees with three years or more of service in the first fiscal year, not only allows for the conversion volumes to remain within the overall indeterminate demand, but also allows for modest external and term recruitment.

The Joint Committee considers that departmental implementation strategies should be developed at a national level in order to address the impact of these changes at local levels.

## 7.0 Recommendations

The objective of the Joint P.S.A.C./TBS Study was to produce effective and viable recommendations on the use of term employment and the recruitment, retention and treatment of term employees. Thorough research and analysis were carried out in the research, validation and testing possible solution phases of the Study, which led the Joint Committee to formulate recommendations based on the major findings.

The recommendations have been divided into four sections: 1) recommendations on changes to current policy and practices regarding term employment; 2) recommendations to improve practices within the accepted framework of good human resource management; 3) implementation of recommendations; and, 4) monitoring and evaluation of changes.

### 7.1 Recommendations for changes to current policy and practices regarding term employment

#### *7.1.1 Use of term employment*

1. Term employees in the federal Public Service should be automatically converted to indeterminate status after two years of cumulative service, in the same department, without a break in service of more than 60 consecutive calendar days.

2. A phased-in approach should be implemented whereby:

   - Term employees with three or more years of service are converted to indeterminate status on implementation date (as defined in the new policy);

   - One year later, term employees with two or more years of service should be converted; and,

   - Thereafter, term employees should be converted on their two-year cumulative service date.

3. Every proposed non-renewal of a term employee, who completes two years or more of cumulative service during the one year phase-in period, should be reviewed by an arm's length joint union-management committee.

4. Build the appropriate HR accountabilities for the management of term employees into all managers' performance agreements during the implementation period.

### *7.1.2 Recruitment of term employees*

5. To accommodate the increased use of indeterminate employment and meet future recruitment needs we recommend that the Public Service:

   - Integrate financial, business and human resource planning more effectively;
   - Modify financial management practices to allow for multi-year funding, more stable funding ("A" base versus "B" base), earlier budget allocations, and financial risk management at a broader level in organizations to help mitigate local level risk;
   - Develop long-term versus short-term resourcing, recruitment and succession planning strategies;
   - Implement a corporate approach to human resource planning, which includes the term population as a feeder to the future needs of the Public Service;
   - Introduce more rigorous human resource planning, staffing and performance management training for all managers, with increased support to managers on strategic planning and the implications of their human resource decisions.

6. The representation of designated group members (except persons with disabilities) is higher in the term population than in the indeterminate population. Therefore measures should be taken to recruit designated group members at the very outset as indeterminate employees.

   Where there is under-representation of designated group members in occupational groups and geographical regions throughout the Public Service, in the indeterminate population, more rigorous use of special measures, as defined in Employment Equity Programs, need to be taken until the PS is fully representative. In the implementation of these programs, departments should first access the designated group members in the term population as a source for indeterminate employment.

### *7.1.3 Retention of term employees*

7. Ensure that term employees are only assessed or required to compete once for their own job on initial appointment; any extension of a term should not be a new appointment. It is recommended that Public Service Employment legislation be amended to support this recommendation.

8. Offer career counselling (including developmental opportunities), referral and transition support to term employees, particularly when they are not being renewed. Learning plans should also be mandatory for term employees.

9. Provide central funding (at the departmental level) and expertise to implement Duty to Accommodate policy, particularly to accommodate persons with disabilities.

10. Create an arm's length exit interview process to document why term designated group members are leaving and apply corrective measures, if needed.

11. Monitor the career progression of designated group members to ensure equitable representation within all occupational groups and levels.

12. Establish a pool of indeterminate employees to assist in implementing the new policy and meet future short term staffing requirements.

### *7.1.4 Treatment of term employees*

13. Ensure that managers provide all term employees with at least two weeks' advance notice of renewal of term appointments (extensions).

14. All term employees should receive joint union-management orientation sessions upon initial appointment, which would include as a minimum:

- Information on their term status and term employment policy;
- Benefits and entitlements;
- Staffing policies and practices; and,
- Rights under collective agreement and union representation.

## 7.2 Recommendations to improve practices within the existing framework of good human resource management

During the course of this study, Joint Committee members heard from managers and present and former P.S.A.C. term employees that improvements could be made in workplace practices to alleviate feelings of class distinction based on employment status. The expression "second class citizen" was often heard. These feelings tended to be more prevalent in organizational units with higher concentrations of term employees. In addition, the research clearly demonstrated the need to reduce the stress and insecurity many term employees experience about the uncertain future of their jobs. Because they fear for their jobs, term employees say they feel pressure to work harder,

work unpaid overtime at times, and abstain from taking sick leave or other leave when warranted. The practices with the greatest impact are outlined below.

### *7.2.1 Use of term employment*

15. Many indeterminate vacancies or continuing functions are filled on a term basis to overcome the cumbersome requirements of the current staffing process. These positions should be staffed indeterminately. To ensure that this happens, there must be a more efficient staffing process and a greater reliance on human resource planning.

16. Staff positions on a seasonal indeterminate basis and not on a term basis where there are recurring seasonal requirements.

### *7.2.2 Recruitment of term employees*

17. Avoid needless short-term initial appointments and re-appointments (extensions) to minimize the insecurity for term employees as well as the administrative burden and cost of repetitive extensions.

18. Recruit term employees initially for more than three months to ensure that they have rights under the collective agreement, if there is a reasonable expectation that the function/work will last more than three months.

19. Establish eligibility lists for the longest duration possible so as not to subject term employees to multiple competitions for the same position. If there are good reasons for not doing so, these should be shared with the employees affected by the decision.

### *7.2.3 Retention of term employees*

20. End the practice of excluding term employees from competing for indeterminate positions. This practice contravenes the provisions of the Public Service Employment Act. Similarly, consider term employees for acting and assignment opportunities and do not exclude them simply on the basis of their status.

21. Effective departmental monitoring mechanisms should be put in place to ensure that managers do not break the service of term employees to avoid appointing indeterminately at the two-year cumulative service date.

### *7.2.4 Treatment of term employees*

22. Provide term employees with performance feedback in a timely manner to minimize stress and insecurity.

23. Managers should assess the term employee's performance during the 12-month probationary period and notify him or her upon successful completion of that period. This would avoid the situation many term employees reported -- that of feeling that their probation period is extended for the duration of their term tenure.

24. Ensure that term employees are included in meetings, retreats, and in decision making that is open to staff, and provide them with the tools they need to do their work. If there is a legitimate situation in which term employees cannot be included, the reasons for it should be shared with those affected.

25. Extend the term employment period for those on maternity leave where work is ongoing.

## 7.3 Implementation

26. These recommendations should be contained in a new Term Employment Policy to be approved no later than December 2002. Developing and implementing a new policy as promptly as possible is in the best interests of the current term population, and recognizes the negative impact on the federal Public Service of delaying implementation. In addition, it is recommended that:

27. Implementation of the policy should be fast-tracked to become effective no later than the end of the fiscal year 2002-03.

28. In partnership with the bargaining agents, departments should move immediately to appoint term employees on an indeterminate basis wherever possible.

29. Departments should move immediately to implement the HR best practices outlined in this report.

## 7.4 Monitoring and evaluation of new policy

30. These policy recommendations took into consideration current demographic and labour market pressures as well as the misapplication of the existing term employment policy. To meet future recruitment and retention needs in the federal Public Service, the new policy and the use of term employment should be reviewed within the next three years and on a regular basis thereafter.

# Supporting Documents

Supporting Document A

# Focus Group Report to the Joint PSAC/TBS Committee on the Use of Term Employees in the Federal Public Service

ENVIRONICS
RESEARCH GROUP

PN 5137

May 2002

# Table of Contents

**Introduction and Methodology** ..... **1**

**Detailed Report** ..... **3**

1. Recruitment Issues ..... 3
2. Treatment of Term Employees ..... 8
3. Job Retention ..... 14
4. Proposed Changes to Term Employment Policies ..... 15

**Appendix — Discussion Agenda** ..... **18**

## Introduction and Methodology

Environics Research Group Ltd. is pleased to present the following report to the Joint Committee of the Public Service Alliance of Canada (PSAC) and Treasury Board of Canada Secretariat (TBS). The report concerns the results of a series of 14 focus groups conducted among term employees who are PSAC members working for the federal government in April 2002. Two groups were conducted in each of the following locations: the National Capital Region (NCR) in English (April 9), the NCR in French (April 11), Toronto (April 15), Montreal (April 15), Halifax (April 17), Winnipeg (April 24), and Vancouver (April 29). Outside of the NCR, the Montreal groups were conducted in French, and the groups in the other cities were conducted in English.

The focus group participants were recruited by Environics randomly, using lists of names and work phone numbers of term employees supplied by TBS. A total of 83 term employees participated in the 14 focus groups, and those who participated work for a wide variety of federal government departments and agencies. The departmental breakdown of the participants is listed below:

| | |
|---|---|
| Human Resources Development Canada (HRDC) | 24 |
| Royal Canadian Mounted Police (RCMP) | 7 |
| Fisheries and Oceans Canada | 7 |
| Statistics Canada | 6 |
| Agriculture and Agri-Food Canada | 6 |
| National Defence | 5 |
| Public Works and Government Services Canada (PWGSC) | 3 |
| Canadian International Development Agency (CIDA) | 3 |
| Health Canada | 3 |
| Industry Canada | 2 |
| Department of Justice Canada | 2 |
| Correctional Services Canada | 2 |
| Canadian Grain Commission | 2 |
| National Archives of Canada | 2 |
| Immigration and Refugee Board (IRB) | 1 |
| Transport Canada | 1 |
| Canadian Space Agency | 1 |

| | |
|---|---|
| Environment Canada | 1 |
| Veterans Affairs Canada | 1 |
| Canadian Science Centre | 1 |
| Indian and Northern Affairs Canada | 1 |
| Western Economic Diversification Canada | 1 |
| Citizenship and Immigration Canada | 1 |
| **TOTAL** | **83** |

The participants were also diverse in terms of age and experience as a term employee, with some serving in their initial terms and some having been terms for as many as six or seven years. In addition, equity groups, such as women and visible minorities, were well represented among the participants.

The issues covered in the focus group discussions can be summarized as follows:

- how term employees are recruited, and how this fits in with the theoretical role of term employment in the federal Public Service;
- how term employees are treated both in terms of basic human resource issues and socially in the workplace;
- whether being a term employee is leading to public service workers leaving the Public Service and a loss of talent;
- what changes term employees would like to see in their treatment.

The discussion agenda used in the focus groups can be found in the Appendix at the conclusion of this report.

## Detailed Report

### 1. Recruitment Issues

#### *Initial Awareness of Term Position*

The term employees who participated in the focus groups had a wide variety of experiences and personal stories of exactly how they became term employees in their current jobs. In the majority of cases, they had simply responded to advertisements they had seen either in the newspaper, on the Internet, or in a government employment centre, and they had written a public service exam through the Public Service Commission of Canada (PSC).

It was notable that in Halifax it was particularly common for term employees to speak of having written an exam at the PSC and then being on an inventory that led to them being called in for a term position in an area for which they were qualified. In the NCR, there were more stories of term employees having initially worked at their current job on a contract basis through a temp agency and being offered a term position once they had worked the maximum number of hours on contract. A few participants had also first been hired through co-op programs while they were students, and these had led to offers of term positions. Very few participants reported finding out about their positions through any kind of personal connection or acquaintance with the person doing the hiring or with anyone working at the department.

The initial length of time that terms work also varies from as little as three months to two years. Also, some terms spoke of having just been hired to their term in the preceding few months. Others had worked as terms for as many as ten years. Those that had worked the longest as terms were either affected by the public sector hiring freeze in the mid-1990s or had experienced some breaks in service that prevented them from attaining indeterminate status.

#### *Reasons for being hired as terms*

There were also a wide variety of experiences among participants with regard to the precise reasons they had been hired as terms and not as indeterminate in the first place. Some had been given very clear explanations from their managers as to why they had been hired as terms. Others were under the impression that it was standard procedure for *everyone* to be initially hired on a term basis and that the time spent working as a term essentially served as a probationary period.

Some examples of specific reasons for being hired as terms included:

*"My department (Western Economic Diversification) has no long-term budget, so all they hire are terms."*

*"Everybody at HRDC starts as a term, only the old-timers are indeterminate."*

*"I was told that my job was to cover a short-term need, but there is no way that the work I do will ever disappear — there will always be people collecting EI!"*

*"The money to pay for terms comes from a different budget than for indeterminates. There is never money in the budget for a new permanent employee."*

*"I was brought in to fill in for someone on long-term leave. Everyone knows he is never ever coming back, but he still holds down the "job number," so I cannot get a permanent position until he dies."*

As can be seen from the comments above, there are many reasons why term employees are term employees. In some instances, it is understood to be a function of budgetary issues whereby the department or agency in question either has no stable source of funding or where the specific job is dependant on annual research grants. There is also a perception that departments and managers have different pools of money to draw from, often described as "A-based budget and B-based budget." Terms are often told that money cannot be tapped for an indeterminate position because those positions get paid for out of a different budget. It is often believed that managers are able to pay for term employees out of more discretionary budgets.

It was notable as well that many of the term employees who came to the focus groups are employed by workplaces in which virtually everyone is a term employee. This was particularly common among terms working for the RCMP, the Department of Fisheries and Oceans, and HRDC, as well as those with past experience working with the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA). In these workplaces, it was thought that it was a matter of course that the managers and "higher-ups" are indeterminate and that any recent hires — particularly in lower level clerical and phone centre jobs — are *ipso facto* terms. It was often perceived that the difference between being a term and being indeterminate is often one of seniority. These terms, working in "term-heavy" workplaces, were under the impression that it was department policy to avoid providing indeterminate positions as much as possible.

Other terms work in offices where they are typically one of just a couple of terms among a largely indeterminate workforce. Those terms are more likely to have term positions because they were filling in for someone on leave or secondment or working on a project that clearly had a limited life span.

There were many complaints that they, as term employees, were left in a state of limbo because of so many indeterminate employees being on a very long-term leave of absence and secondments or taking on "acting" positions elsewhere. These practices were seen to be tying up job numbers that could be given to terms, making them indeterminate. One participant in Halifax remarked, "there is more acting in this department than there is in Hollywood."

Some terms also described having term positions because the work they do is so new that no official job description exists for it. This point was raised by several terms who worked as Web designers — a job that did not exist a few years ago and that still does not "officially" exist.

Overall, it was clear that many term employees are under the impression that being a term is the same as being on probation and that it is part of "paying your dues."

Terms described a very wide range of experiences in terms of how their employer explained their term status to them. Some were told very explicitly that their job was on a very limited short-term basis and that they should not expect any renewal of their term, much less a permanent job. Others were told almost nothing to this effect and were instead given the impression that being employed on a term-limited basis was a mere formality that would lead to many renewals of terms and probably an indeterminate position down the road. In many cases, these terms were very frustrated because they felt that they were promised indeterminate status over and over and it never seemed to materialize.

Others were under the impression that everyone was hired as a term just as a kind of probation. Most terms spoke of the fine print on the paper they sign as a term that makes it clear that this should not be construed as a permanent offer of employment and that their term can be terminated at any time. Not all take this clause equally seriously.

Regardless of what terms were told, the vast majority of them regarded their term position as being at least a "foot in the door" to a career in the Public Service.

### *Staffing decisions for term employees*

There was little awareness of a systematic difference in how staffing decisions are made for term positions as compared to indeterminate positions. Participants had complaints about the overall process of competitions that have to be undergone for all public service positions, but they were less clear on how there was a difference, depending on whether a position was term-limited or not.

There was some speculation that managers could be a bit more discretionary about hiring someone on a term basis than they could for an indeterminate job, but most term employees were unclear about this. A couple of term employees felt that it might be easier to land a term position through personal connections, but most were not under this impression. While there may be more official procedures to follow in filling an indeterminate position, the consensus was that if the managers want a particular person to get the job, they have ways of "rigging" the competition.

### *Term employees' attitudes toward careers in the Public Service*

The vast majority of participants indicated that they planned and hoped for permanent careers in the Public Service. Virtually all of them said that they would accept an indeterminate position doing their current jobs, if it were offered. For many terms, the idea of being offered an indeterminate position is like a "pot of gold at the end of a rainbow." Many spoke of being willing to work long hours and put up with almost anything to hang on until they get indeterminate status.

It was abundantly clear that, even though term employment is officially regarded as being only for short-term positions and to fill in for people on leave, the people who take these term positions do not regard their positions as a temporary way station in the Public Service. They regard it very much as a first step to a career as a public service employee.

Terms gave a number of reasons for wanting to work in the Public Service; these included:

- good pay and benefits compared to the private sector (this was most often cited by terms in more clerical positions);
- job security and stability if they attained indeterminate status;
- family members who were public service employees and who recommended it;
- training possibilities;
- ability to receive a wide variety of job-related experience with secondments, and the possibility of working for various agencies and departments;
- commitment to the idea of working for the Public Service and having a job in which they are there to help the country and make Canada a better place;
- work that is more interesting and less profit-oriented than in the private sector.

***Theoretical purpose of term employment in the Public Service compared to actual usage of term employment***

Most term employees had a reasonably good understanding of the theoretical reasons for the existence of term employment in the federal Public Service. They felt that it was supposed to be either for jobs that are short-term by their very nature, such as working on a specific project or investigation that has a clearly defined life span, or to help out with a seasonal workload need. For example, CCRA regularly needs extra staff during income tax season. Term employment could also be justified in cases where someone was needed to cover for someone on maternity or sick leave or on a very short-term secondment to another department.

Some term employees also thought that term employment was actually supposed to be a sort of probationary period, during which a person could still be easily dismissed if their work was not satisfactory. Other terms disagreed and pointed out that while it was clear that term employment was often being used in this way, this was not part of the original purpose of term employment. There was some confusion among term employees as to whether indeterminate employees undergo any kind of probationary period and whether they can ever be dismissed.

A large majority of participants felt that, in their workplaces, term employment was not being used the way it was originally supposed to be used. Most felt that managers or the Public Service in general was grossly abusing term employment in many ways that have nothing to do with its

original purpose. Most of the term employees who participated in the focus groups felt neither they, nor the terms they worked with, fit into either the classification of working on a project with a set time limit or filling in for a defined temporary absence on the part of an indeterminate employee. Instead, many reported that in their workplace, terms were being used over and over again to work at jobs that were very clearly going to go on indefinitely and they were *not* replacing anyone on short-term leave. As a number of HRDC phone centre employees pointed out, "as long as there are any unemployed people in Canada, they will need people to take calls in the phone centre. There is nothing temporary about this job."

In certain departments and agencies, such as HRDC, the RCMP and DFO, it was pointed out that it seemed like a large majority of employees were terms and that this could not possibly be in keeping with the original theory behind the existence of term employment.

The consensus was that managers were, for a variety of reasons, abusing term employment; these included:

- flexibility of being able to get rid of any term employee without having to go through the bureaucratic steps of firing them if they were indeterminate;
- being able to shuffle money around from one budget to another to get more staff, using more discretionary monies;
- having to conform to real or imagined internal government directives limiting the hiring of any indeterminate employees;
- being able to "work terms like slaves" and have them be very accommodating at all times because their jobs are always on the line;
- to hire needed staff quickly without the very long-drawn-out process involved in filling an indeterminate position;
- to appoint visible minorities and women to term positions just to make the "overall numbers look good";
- to circumvent the cumbersome process of hiring an indeterminate employee when managers know whom they want for the job.

In other words, term employees feel that the real reason for managers hiring them as term employees is that it places all the power in the hands of the managers. If managers decide that they do not like a term employee, all they have to do is passively not renew the person's term. No actual dismissal is necessary. There is no fear of wrongful dismissal suits and no need to offer any kind of severance package. This notion is particularly strong among term employees in clerical and operational positions. The perception is that managers view term employees as being completely expendable and part of a limitless supply of willing workers. By keeping people as terms, they continue to "have all the cards."

Many terms defend the people who manage them personally. They feel that, in some cases, the managers' hands are tied because the lack of stable funding and various bureaucratic hurdles they must deal with when hiring an indeterminate employee make it very unattractive for managers to ever do so. A couple of terms even felt that their managers were keeping them as terms for their own good. If the job became indeterminate, there would have to be a wide-open competition for the job, and there was a fear that the term would not have a very good chance of keeping the job in an open competition against hundreds of applicants.

Term employees in some departments were more likely to acknowledge that, where they worked, term employment was used in the spirit in which it was originally intended. For example, term employees working on scientific research projects for departments such as Agriculture and Agri-Food Canada or CIDA, or on specific investigations at the RCMP, felt that the jobs they were doing were genuinely temporary in nature and, therefore, in keeping with the spirit of term employment. However, even in these instances, it was pointed out that invariably one investigation follows another and that one research project follows another and that at some point, term employees should be given indeterminate status and their employer should have to find them positions.

## 2. Treatment of Term Employees

### *Awareness of maximum length of term employment before attaining indeterminate status*

Currently, if someone is employed on a term employment basis with more than five years of continuous service in the same department or agency, under the current Treasury Board policy they must become indeterminate. Awareness of this policy is very inconsistent. Some term employees are well aware of this policy. Many had no idea that this provision existed, much less that the limit was five years. Typically, participants spoke of having "heard rumours" that if they worked for five years as a term, they would become indeterminate. But few were certain that this was the case, and there was a clear lack of knowledge of how this actually worked. For example, very few participants were sure of whether or not their time as a term would be counted if they had any interruption between terms.

There was also considerable confusion as to whether a term employee could switch jobs or departments as a term and have the time still count toward the five years. Some were under the impression that they had to remain at exactly the same job for the whole five years to become indeterminate. Others were under the impression that they could move freely from a term in one department to another and still be accumulating time toward the five-year limit. The confusion over this rule was amplified by the fact that some people have been terms for up to eight years because time worked as a term during the years of the hiring freeze in the mid-1990s does not count. Many also believed that even if the five-year rule existed on paper, there were probably many loopholes that the government could use to avoid giving a term an indeterminate position.

Few participants had any direct knowledge of anyone becoming indeterminate specifically because they had worked for five years. There were anecdotes about this, but most term employees hope and expect that they might become indeterminate without having to wait such a long time.

Awareness was sketchy about the impact of any interruption in service on any time accumulated as a term toward the five-year limit being erased. Some participants had heard anecdotes or had direct knowledge of term employees who were approaching their five-year limit having their term lapse so they could be given a new term later on without having to become indeterminate. Participants were universally scandalized by the thought that their employer might purposely do this just to prevent them from attaining indeterminate status. There were rumours of this happening, but none of the participants had direct experience with this being done to a term employee.

The consensus was that five years was far, far too long a period of time that a person should have to work as a term before becoming an indeterminate employee. It was often pointed out that an employer should be able to tell whether an employee is competent after six months, and that there was no justification for making someone "prove themselves" for such a long time. It was felt that if anyone was performing well after a year or two, it was clear that they were doing good work and should be kept on. The alternative would be for the Public Service to lose experienced term employees who have a lot of institutional knowledge of their jobs and have to keep replacing them with untrained people off the street.

Similarly, when this five-year rule is discussed in the context of the original reasons for the existence of term employment, two points were often made. Any job that lasts even two or three years is clearly *not* a temporary job — it is a job that is there to stay regardless of who is doing it. Similarly, if a term is ostensibly filling in for someone on a temporary leave of absence, after two or, at most, three years, they are clearly *not* coming back.

Estimates of what the length of service ought to be before becoming indeterminate ranged from six months to three years, with most feeling that about two years would be a reasonable limit. There was also almost unanimous agreement that the time should be cumulative regardless of whether there were interruptions in service, and that it should be across the entire federal Public Service so that terms can feel free to work a term in another department without having to fear losing any time accumulated.

### *Disadvantages of being a term employee*

Term employees who participated in the focus groups were quite voluble about the various disadvantages of being a term employee. The major points raised were as follows:

### *Insecurity*

This was clearly the major complaint raised by term employees. Over and over again, they spoke of the lack of job security that comes with being a term employee. Some get reassurances from their managers about having their terms extended, but there is never any certainty. Many terms reported that they have to live with the constant possibility that their term can be terminated at any time or simply not renewed. Their employer is not required to provide any explanation for any of this.

Often times, term employees come to work on the last Friday of their term not knowing until the end of the day whether they should come to work the following Monday. Many term employees spoke of having families and mortgages and never being able to feel secure. Some even spoke of how being a term employee can jeopardize getting a bank loan or mortgage as financial institutions look upon them as not being a good credit risk. They are unable to do any long-term planning in their lives. There are also fears about what would happen to them if they became disabled or ill. The assumption is that they would see their term lapse immediately if they were viewed as a liability to the employer for that reason. Some wondered whether a term employee could ever go on maternity leave or if they had to just make sure they never got pregnant.

Many terms spoke of how every time their term is nearing an end, they get very stressed and are unsure of whether or not to look for another job. They feel that if there are any cutbacks in government spending, or if their department has to make cuts, they will always be the first to go. At DFAIT and CIDA, there is also the stress of knowing that when indeterminate employees posted abroad come back to Canada, they must be accommodated, and the terms are the first to be let go to make room.

Some term employees feel quite secure about their indispensability and say their terms are always renewed. But even they wish that they had more security on paper.

### *Stress of having to prove oneself*

This was another common complaint. Term employees feel that even after several years on the job, they can always be let go without explanation at any time and so they must always be "proving themselves" by working twice as hard as any indeterminate employees do. Many terms seemed to resent indeterminate employees who were often perceived as "having jobs for life" and being able to get away with leaving at 5:00 p.m. on the dot and playing Solitaire on their computers. Term employees feel under constant pressure to perform at 110 per cent for fear of their terms not being renewed.

### *Having to "watch what you say"*

Participants reported that, as term employees, they had to be acutely sensitive to office politics. They would never want to get involved in any union activities or to be seen to be complaining about anything since they have absolutely no protection from having their term allowed to lapse. They feel that they cannot make any enemies in the workplace and that they must silently put up

with any possible abuse without ever complaining. Some feel that they cannot even tell a joke for fear that it could be taken the wrong way and jeopardize their jobs. They would never contest a competition result or lay any formal complaint about anything. This was seen to stand in great contrast to the working conditions of indeterminate employees. Term employees feel that those who are indeterminate can virtually do or say whatever they want because they are so difficult to fire.

### *Having to re-compete for their jobs*

One of the most hated aspects of being a term employee is having to write exams and enter competitions just to keep their jobs. Some report working five or six consecutive six-month terms and having to compete for their job in a wide-open competition each time. This was seen to be very stressful and also as very unfair. Term employees are often trained for their jobs and are performing well in them, yet in a competition they could lose out to someone "off the street" just by virtue of getting a lower mark on an examination and not looking as good "on paper." It is also very stressful and unpleasant at work to know that you have to compete against your co-workers for your job.

### *Losing any seniority if moved to another department*

Some term employees complained of never being able to take a job or a secondment at another department without losing any time they have accumulated toward indeterminate status. This means never being able to experience the range of possible jobs in the federal Public Service.

Also, many posted jobs are listed as being "only open to indeterminate employees," meaning that they cannot even try to get those positions. This complaint was most common in the NCR, where there is a wide variety of different government jobs available and being limited to one department is seen to be very restricting.

### *Lack of career advancement*

Some term employees also spoke of how, as a term, it is very difficult to ever move up to higher positions or advance their careers. Getting their job reclassified is apparently a bureaucratic nightmare and more often than not, it is made clear that they can only work at exactly the job they are currently doing. It is often seen to be a "dead-end."

### *Lack of training possibilities*

Although term employees are given training that is essential to their jobs, some complain that they are discouraged from getting leave to get additional training that is more geared to broader skills development. In contrast, it is believed that indeterminate employees can get time off to get this kind of training very easily. Those working in departments where there are many term employees and many indeterminate employees most often raised this complaint. In some smaller workplaces, where there might be one term among many other employees, this is less of a problem.

### *Lack of representation by the union and inability to file a grievance*

Some participants also complained that their union never seemed to be willing to defend them in any disputes and had not done anything to improve the situation for term employees. This was especially true in some of the very "term-employee-rich" departments, such as DFO and HRDC. The perception was that PSAC's role is to protect indeterminate employees and that this represents a conflict in terms of the organization also being able to represent the interests of term employees. Some wondered why they were paying union dues when it seemed that the union could not assist them in any way and that they had no right to grieve anything.

### *Lack of any feeling of loyalty to the employer*

A number of term employees also said that a disadvantage of being a term is the breakdown of one's morale about work. It is hard to feel any loyalty to your job or your employer when you know that they are treating you as if you are completely expendable. Also, several term employees commented that a lot of their productive time is lost to the employer because they must put so much of their time into applying for other positions in the government and writing competitions.

### *Advantages of being a term employee*

When asked about advantages to being a term employee, the usual reaction was one of laughter. There was a virtually unanimous consensus that there could be no conceivable advantage to being a term employee compared to being indeterminate. The only advantage was voiced by one or two younger participants, who did not necessarily plan permanent careers in the Public Service and who worried that being made indeterminate might make them stop looking at other job possibilities.

### *Treatment in the workplace and social discrimination*

Term employees have a variety of experiences in terms of how they are treated in their workplaces. There were few complaints about issues such as vacation time or shifts to be worked. The extent to which some term employees do not always get what they want in this regard is seen to be more of a function of simply having low seniority as opposed to being a term. Some complained about sometimes being given low level work, such as filing, that no indeterminate employee would ever be asked to do. But, again, only a few participants made this specific complaint. Some also pointed out that they were not sure what would happen if they, as a term employee, got pregnant or had a serious illness. They feared that their employer would let their term lapse at the earliest opportunity.

Term employees who came to the focus groups are well aware that in terms of pay and benefits, they are covered by the same collective agreement as indeterminate employees. In fact, some participants wanted to stress that for all of their complaints about some of the issues specifically surrounding term employment, they still liked working for the government and felt that their pay

and benefits were good. This sentiment was most often expressed by term employees in Halifax, where the unemployment rate is higher, and by those with clerical and operational positions.

Opinions were quite mixed about the extent to which there was any social discrimination in the workplace. The incidence of this seemed to vary a great deal from department to department, and there was little consistency. By and large, term employees who worked in "white collar" situations, where they might be one of just one or two term employees in a "sea" of indeterminate employees, had the best experiences. People working in these kinds of situations typically said that they felt fully part of the team at work and that no one ever made them feel any less a part of the office for being a term. In some cases, term employees in these types of workplaces reported that most of their co-workers probably just assumed that they were indeterminate anyway.

The worst things that people in these situations reported are things like never being allowed to have keys to the building they work in despite years of work there and an occasional condescending attitude from a co-worker.

Other employees worked in the opposite situation, where almost all of their co-workers were also term employees. This was common in a setting such as HRDC phone centres. In these situations, it was difficult to feel any social discrimination against term employees because they were the majority, and the indeterminates in the office were typically the managers or "high-ups." The distinctions were based more on seniority and rank than on the notion of there being some "pecking order" between term and indeterminate employees. There were also reports that, in these types of work environments, there might be a couple of indeterminate employees at the same level as the term employees, but that terms were often seen to be "deadwood" who did not pull their weight, and that the indeterminate employees felt invincible due to their indeterminate status.

The worst reports of social discrimination came from term employees who had more "blue collar" type jobs and who work in places where there was a mix of people doing the same job, some of whom are term employees and some of whom are indeterminate. In these contexts, term employees reported being often made to feel like second-class citizens, with indeterminates teasing them about how they can lose their job at any time or being told "you're just a term." The worst stories of this kind came from term employees working at military bases or for the Coast Guard on ships that go out to sea for long periods of time and where a real hierarchy exists on-board. In these situations, terms are often demeaned and told that they can lose their job at any time. They are not even given uniforms for their jobs.

Term employees also complained that they were sometimes excluded from any decision making in their office and were presented with any change in their job as a *fait accompli*. Also, as was mentioned earlier, term employees always feel under pressure to "humour" everyone and to never make any waves or complain about anything. It is not so much a case of overt social discrimination against them for being terms as it is a case of term employees self-censoring their behaviour due to their feelings of vulnerability.

## 3. Job Retention

### *Comparison of job stability in the private and public sectors*

When discussing the issue of the relative job security of the public and private sectors, it was clear that this depended very much on whether a person had a term or an indeterminate position. The consensus was that if someone had an indeterminate position in the federal Public Service, they then had much more job stability than most people working in the private sector. It was pointed out that in the private sector there is often little job security of any kind. The only exception being some people working for very big unionized companies, where there are strong protections against being dismissed without just cause. It was felt that when someone works for the private sector, they could be fired at any time just for the sake of maximizing profits. Some participants pointed out that the public sector does not offer any guarantees either. In Vancouver, some participants pointed to the massive lay-offs in the provincial Public Service as an example of what can happen when governments decide they need to make major cutbacks.

For term employees, it is a completely different story, and they are clearly in a far more vulnerable situation than they would be in if they were working in the private sector. Even if a private sector company wants to lay someone off, they must still provide reasons for it, and that person can sue for wrongful dismissal if need be. If you are a term employee, no explanation has to be given if your term is simply left to expire without renewal.

In a sense, the job stability of someone in the private sector is regarded as being something in between the total insecurity of being a term employee in the public sector and the perceived "job for life" of an indeterminate employee in the public sector.

Most term employees feel that if they had been doing the same job for a private company, they would have been offered a full-time job much sooner. The perception is that private sector employers are less hemmed in by bureaucracy and more likely to see the value of keeping productive, talented employees happy and loyal. Many term employees hastened to add that, in most private sector jobs, there would be fewer benefits and that there was also the possibility of working on contract — the private sector equivalent of being a term employee in the public sector.

Term employees with clerical and operational jobs commented that they still were making more money in the Public Service. Among term employees with specialized skills, views on this were different. Many of these people, especially in competitive economies such as Vancouver, Toronto, and Winnipeg felt that they could earn more in the private sector. Some said that, historically, the greater job security in the public sector was supposed to compensate for the lower wages. Now, with so much term employment, this is no longer the case.

### *Term employment leading to departure from the Public Service*

Some term employees reported looking for other more permanent jobs out of frustration with being term employees. More often, they reported looking for indeterminate positions within the federal Public Service. Most participants were quite committed to working in the public sector, if possible. For those term employees with skills that are not in great demand, or who are working at lower level jobs, the public sector still offers many advantages over equivalent jobs in the private sector.

Among term employees with specialized skills that are in greater demand, it is a different story. Many of these people have looked for jobs outside of the public sector and warn that if they are endlessly left "on tenterhooks" as a term employees, they will have to take jobs elsewhere, with the result that all the time and money that the employer has invested in training them will be lost. These people often spoke of how much they liked their actual work and how they found it very rewarding to work for the government, but that they could not tolerate being term employees for as many as five years.

There was a concern expressed that most indeterminate positions seem to be occupied by older people and that the new generation of younger government employees all seem to be getting relegated to term status. If these people are not accommodated at some point, they will leave the Public Service and only the "deadwood," older indeterminate employees will be left.

Many participants knew of people who had been term employees who had left the Public Service for jobs in private industry, but it was seldom clear if those people left specifically because of their term status.

The possibility of talented people leaving the Public Service due to being kept as term employees seems to vary by city as well. In the NCR, where government is such a huge employer, people tend to think in terms of switching to other positions within the Public Service — though many with technical skills have left for jobs in the high-tech area. In Halifax, and to a lesser extent in Montreal, the local economy is not that strong, and people are not as likely to feel that they have choices. In Vancouver, Toronto, and Winnipeg, there is more of a sense that there are many job opportunities in the private sector and that the federal government should not take it for granted that term employees have nowhere else to go.

## 4. Proposed Changes to Term Employment Policies

At the conclusion of the focus groups, participants were asked to break into pairs to discuss possible changes and reforms to the treatment of term employees in the public sector and then report on them to the group.

Virtually all term employees suggested some changes; these included:

- Shortening the amount of time that a term employee must work before becoming indeterminate from five years to two or three at most;

- Eliminating the need for time worked as a term to be concurrent and for the same department for it to count toward indeterminate status. The time should accrue regardless of interruption (unless there is a gap of several years), and terms should be able to work for different departments without losing the time accumulated;

- There must be a rule on how much notice a term employee is entitled to as to whether their term is to be renewed. This would depend on the length of the term. For example, if the term is for six months, they should have to be told within a month of the end of the term;

- Provide anyone starting out as a term employee with an orientation kit, clearly informing them of exactly what their rights as term employees are and how the current five-year rule works;

- Stop term employees from having to enter into open competitions just to keep their current jobs. If they are performing well, they should be renewed without having to go through this.

Others suggestions that were frequently made included the following:

- Make managers be more accountable as to why they are filling workplaces with term employees. The onus should be on management to explain why a given position has to be a term position;

- The union should have a "term rep" in the workplace so that there is someone from the union who is seen as having the interest of the term employees as his or her priority;

- Term employees should have exactly the same training opportunities as indeterminate employees;

- Term employees should be allowed to be seconded to other jobs in the Public Service and should feel free to switch departments without penalty;

- Departments should provide transition support and career counselling for term employees whose terms are *not* being renewed to help them find other work;

- Terms who have worked more than a year should be eligible for termination benefits if their work comes to an end against their will;

- Make terms longer. In general, a term should be for at least a year unless there is a special reason for it to be shorter. There is no reason for there to be terms of as little as three months;

- Create a pool of term employees with various qualifications who can be on a roster and placed in new jobs anywhere in the Public Service;

- It should be made clear that term employees are valued, and they should be treated with respect in the workplace;

- End the practice of indeterminate employees going on indefinite leaves for no valid reason or going on clearly permanent secondments but having their jobs reserved for them where they first worked — making it impossible for a term employee to be made permanent;

- Make it easier to dismiss indeterminate employees who are not performing their jobs well. This would make managers less reluctant to give employees indeterminate status.

## Appendix — Discussion Agenda

**PSAC-TBS Joint Committee**
**Focus Groups with Term Employees**
**Discussion Agenda**
**PN5137**
**Final Draft — April 15, 2002**

***Introductions (10 minutes)***

Welcome to the group. We want to hear your opinions. Not what you think other people think — but what you think!

Feel free to agree or disagree. Even if you are just one person among ten who takes a certain point of view, you could represent thousands of people in the country who feel the same way as you do.

You don't have to direct all your comments to me; you can exchange ideas and arguments with each other too.

You are being taped and observed to help me write my report.

I may take some notes during the group to remind myself of things also.

The hostess (I) will pay you your incentives at the end of the session.

You were all invited to this group as part of consultation process being conducted on behalf of a joint committee of the Public Service Alliance of Canada and the Department of the Treasury Board about the treatment of term employees in the federal Public Service.

Let's go around the table so that each of you can introduce yourself to the group. Why don't you each tell us your name and a little bit about yourself, such as where you work and also who lives in your house and what you like to do for fun.

What exactly does your job consist of?

***Recruitment as term employees (30 minutes)***

Since we are going to be discussing your experiences as term employees, I wonder if we could start by each of you telling us about your work history with the federal government and particularly how you first became a term employee.

Why were you made a term instead of being hired as an indeterminate employee?

How did you first find out about your term position?

**Probe:** word of mouth, advertisements, knew manager personally, government employment centre.

Were you initially hired as a term employee on a short-term basis or on a more long-term basis? How was it first described to you?

Are you planning on a permanent career in the federal Public Service?

If you were offered an indeterminate position, would you accept it?

What is your understanding of how the federal government is supposed to use term employment, and what role it is supposed to play within the Public Service?

Do you think that in your workplace term employment is being used the way it was originally intended to be used? Or are managers overusing this mechanism?

Are there reasons why you think that your employer might prefer to keep you as a term as opposed to offering you a permanent position?

***Treatment as a term employee (40 minutes)***

How long can a person be a term employee before they must be offered an indeterminate position?

Does it always work that way in your workplace?

Have people ever had their term allowed to lapse so that the "clock" would be reset at the beginning of five years all over again?

How do you feel about that?

What would be a reasonable period of time?

Should it be total time regardless of interruption?

What does it mean to be a term employee as opposed to being a permanent employee (known as "indeterminate")?

What are the pros and cons?

Are there advantages to being a term employee?

In your workplace, how are you treated as a term? Are you basically treated the same as anyone else in the office in terms of things like hours and choice of vacations, training opportunities, etc.?

Are there any other ways in which term employees are treated differently than indeterminate employees?

**Probe:** Do you get the same benefits? Are you covered by the collective agreement?

Social discrimination?

Is there a difference between how staffing decisions are made for term employees as compared to indeterminate employees?

How does this affect you?

***Job retention (20 minutes)***

As you know, we all have choices in terms of where we work. If you worked somewhere else, do you think you would have been offered a permanent position sooner?

Do you know of any cases of people leaving their jobs with the federal government for jobs elsewhere because people want more job security? Or does this not really happen to your knowledge?

Have you ever been tempted to look for another job specifically because you wanted a job that was not "term-limited"?

Is the Public Service seen as more or less stable than the private sector as a place to work? What about if you are a term employee?

Have talented people who have been term employees for too long left for jobs in the private sector because of this?

***Suggested remedies (10 minutes)***

Are there any ways in which the treatment of term employees could be improved, or is the status quo acceptable to you?

What would you like to see changed?

**THANK YOU FOR YOUR PARTICIPATION**

**Supporting Document B**

# Survey of Hiring Managers in the Federal Public Service

## Final Report

Submitted to:

PSAC-TBS Joint Committee

May 31, 2002

## Table of Contents

**Key Findings** ..... 1

**Introduction** ..... 2

**Methodology** ..... 2

**Survey Respondent Profile** ..... 4

**Demographics** ..... 5

1.0 - Hiring Term Employees ..... 9

1.1 Recent hiring activity ..... 9
1.2 Rationale for hiring term employees ..... 10
1.3 Selection criteria for term employees ..... 13
1.4 Managers' staffing values ..... 14
1.5 Duration of initial appointments for terms ..... 16
1.6 Telling new term employees about the prospects for indeterminate employment 17

2.0 – Extending the Contracts of Term Employees ..... 19

2.1 Number of previous extensions ..... 19
2.2 Duration of term extensions ..... 20
2.3 Reasons for extending a term employee ..... 20
2.4 Reasons for not extending a term employee ..... 22
2.5 Number of extensions before conversion to indeterminate status ..... 24

3.0 – Treatment of Term Employees in the Workplace ..... 24

3.1 Treatment of term and indeterminate employees ..... 24
3.2 Explaining different treatment on the job ..... 26

4.0 – Breaks in Service ..... 27

4.1 Frequency of breaks in service ..... 27
4.2 Reasons breaks in service occur ..... 27

5.0 – Hiring Terms Employees into Indeterminate Positions ..... 28

5.1 The number of terms hired into indeterminate jobs ..... 29

6.0 – The Phenomenon of Five-Year Conversions ..... 29

6.1 The incidence of five-year conversions ..... 29
6.2 Number of years before conversion to indeterminate ..... 30
6.3 Reasons terms do not achieve indeterminate status ..... 33

7.0 – Retention Issues ..... 35

7.1 Why term employees leave ..... 35

8.0 – Conclusions ..... 36

## Key Findings

- When we examine why managers hire terms, why they do not renew terms, and what reasons they give for terms not achieving indeterminate status, several common themes emerge:
    - short-term operational needs, temporary replacement of absent staff, and unstable or insufficient funding are the most prevalent reasons for hiring terms, for not continuing their term, or for them not becoming permanent;
    - the use of terms to determine the suitability of individuals for permanent employment is another theme;
    - filling an opening quickly or staffing speed is a third theme.
- When a term employee is hired instead of an indeterminate employee, it is most often for reasons of convenience and speed of process.
- Most hiring managers say they have extended the appointment of a term employee in the last 12 months.
- In general, most managers favour a shorter time period before automatic conversion to indeterminate status. Sixty-five per cent of managers favoured a conversion to indeterminate status within three years or less.
- Managers say there are a variety of reasons why term employees take a job elsewhere. Often term employees have secured an indeterminate position elsewhere, or they leave because they feel there is a better chance of indeterminate employment somewhere else.
- Indeterminate employees are more likely to receive priority over term employees in longer-term human resources investments, such as training and learning opportunities and decision-making responsibility. Reasons for this include inadequate funding for training and a perception that the turnover rate among term employees does not warrant such an investment.
- The report also finds that if the goal were to reduce the number of terms, the most substantial reduction would come through either more stable funding or mechanisms to systematically manage the risk of hiring permanent staff when funding and operational requirements are short-term.

## Introduction

The Joint TBS-PSAC Committee on Term Employment and the Public Service Commission of Canada's (PSC) Research Directorate identified a need to research the staffing practices of federal Public Service hiring managers with respect to hiring term employees. The resulting survey, the Hiring Managers Survey (HMS), addresses a key gap in our knowledge about the staffing system. While other research has focussed on recruitment and retention issues[1] from the perspective of employees and potential applicants to the Public Service, there has been little systematic study of the hiring process from the perspective of managers.[2]

The PSC undertook this research because it supports corporate level analysis of the human resources system. However, the specific purpose of the survey was to support the work of the TBS-PSAC Advisory Committee. This joint committee of union and management representatives was established following the most recent round of bargaining to examine issues related to term employment and to make recommendations for policy changes in this area.

This report provides a brief overview of key survey findings, a demographic profile of survey respondents (gender, language, education), an overview of survey findings, and a copy of the final questionnaire with the percentage results inserted for each question (Top-Line Questionnaire).

## Methodology

The survey instrument was designed by the PSC's Research Directorate in consultation with the Joint Committee over a two-week period between March 15 and April 28, 2002.[3] The PSC contracted Ipsos-Reid to administer the survey via the Internet using its QCWeb on-line fielding capabilities. Each potential respondent was given the Web site address for the survey, which was hosted on a separate Ipsos-Reid server. In addition, respondents were provided with an individual personal identification number (PIN) to ensure respondent confidentiality. Upon

---

1 See, for example, *The Road Ahead: Recruitment and Retention Challenges for the Public Service*, February 2002, http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/reports-rapports/ra-vf/index_e.htm, *Recruiting the Next Wave: A Survey of Student Employee Opinion in the Federal Public Service*, Summer 2000, http://www.psc-cfp.gc.ca/research/surveys/students/final_e.htm, and *Joining the Core Workforce: A Preliminary Report on the Survey of Newly Hired Indeterminate Employees in the Federal Public Service*, March 2001, http://www.psc-cfp.gc.ca/research/surveys/newhires_e.htm

2 The PSC's Program of Special Surveys has examined managers' staffing practices, but not with respect to the questions of interest to the Joint Committee.

3 Development time in this case was about one third to one quarter of normal development time for a survey instrument because of the timeframe imposed by the client (TBS-PSAC Joint Committee on Term Employment). Due to very serious time constraints, the instrument was not systematically pre-tested prior to the survey launch.

proceeding to the Ipsos-Reid Web site, potential respondents entered a unique PIN and completed the survey.[4]

The on-line survey was fielded between April 10, 2002, and April 29, 2002. Two separate e-mail mail-outs were conducted. The first mailing to 5,987 potential respondents was done on April 10; a second wave of mailings to 1,502 potential respondents was completed on April 19.

## Sampling Methodology

The base sample for the HMS was established by initially drawing 5,975 randomly selected names from the pool of EX, EX equivalents, EX minus 1, and EX minus 2 population in the TBS pay system database as of the end of September 2001.[5] Due to the fact that there are no central data systems that can identify hiring managers within the federal Public Service, the survey targeted those in occupations most likely to contain hiring managers.

Since the survey was to be conducted via the Internet, the final sample of potential participants consisted of those for whom e-mail addresses could be located.[6]

As expected, not all persons who received an invitation to participate were actually eligible to complete the survey as hiring managers. Slightly less than 50% of our initial respondents were hiring managers.

Respondents who were not hiring managers were asked to pass the invitation to participate to a known hiring manager within their work unit. As a result, it is possible a response bias was introduced. Over half (996) of the respondents were disqualified because they were not hiring managers, a further 53 potential respondents declined to participate, and 85 e-mail invitations were undeliverable due to inaccurate e-mail addresses.

All potential respondents were informed that upon completion of the survey their names would be entered into a draw for a Palm Pilot personal planner. The draw was supervised by Ipsos-Reid in order to ensure respondent confidentiality.

---

4 Each PIN was valid for one completed survey. Respondents who interrupted the survey before completing it were permitted to access the site again using their PIN number to complete the survey.

5 That pool contained 27,855 names at the following levels: 1,929 Executives, 4,488 EX equivalents, 8,693 EX minus 1, and 12,775 EX minus 2. Within the time constraints imposed by the TBS-PSAC Joint Committee, it was not possible to target hiring managers at other levels.

6 E-mail addresses were located for 5,313 of the 5,975 individuals in the base sample. The initial sample was seeded with an additional 674 e-mail addresses for participants at the Department of National Defence (n=324) and the Department of Fisheries and Oceans (n=350) because those departments were unable to provide the e-mail addresses within the timeframes required. Given a concern about response rates, another 1,502 invitations were sent out to more EX Equivalents, EX minus 1, and EX minus 2 participants. Both of these samples were drawn from a database of e-mail addresses used for an earlier survey of managers and professionals.

A total of 973 hiring managers completed the survey. The data was not weighted due to the unavailability of accurate numbers of hiring managers within the federal Public Service. The overall margin of error associated with this survey is ±3.14%, 19 times out of 20 for the total survey population. Sub-group analysis would result in higher margins of error.

A further methodological limitation was that the survey targeted only managers at the EX 1, EX equivalent, EX minus 1, and EX minus 2 levels.

A final note is required about the presentation of our findings in this report. On seven questions, the survey asked hiring managers to report their three main reasons for making a particular decision or for doing something. Typically, respondents were asked to consider a list of ten or more possible answers to select their three main reasons. To avoid cluttering the report with tables reporting on how many times each possible answer was selected as a first, second, or third choice, we have combined the responses into a composite number for the "total mentions" received by each answer. As a consequence, the results for each of the seven "total mentions" questions gives the reader a sense of the variety and relative weight of the factors being considered by hiring managers as they make staffing decisions.

## Survey Respondent Profile

The following chart provides a demographic overview of the HMS respondents.[7]

***Respondent Profile***

| | |
|---|---|
| **Gender** | |
| Male | 61% |
| Female | 39% |
| **Age Profile** | |
| 25–34 | 3% |
| 35–44 | 26% |
| 45–54 | 54% |
| 55–64 | 15% |
| 65–74 | 1% |
| **Language (first language)** | |
| English | 73% |
| French | 27% |

The survey indicated that the majority of hiring managers within the federal Public Service are men. The differences between the proportion of men (61%) and women (39%) reflects the fact that the more senior positions in the federal Public Service are more likely to be held by men.

The average age of hiring managers is 48, and most hiring managers (54%) are concentrated in the 45 to 54 age range. This is consistent with the profile of the overall population surveyed.

---

[7] Note the profile only includes hiring managers working at the EX, EX equivalent, EX minus 1, and EX minus 2 levels.

Also consistent with the overall population at these levels, 73% of hiring managers identify English as their first language and 27% identify French.

***Respondent Profile***

| | |
|---|---|
| **Education** | |
| High School | 9% |
| Undergraduate or certificate | 37% |
| College or Tech | 12% |
| Master's or Doctoral Level | 32% |
| **Location of employment** | |
| National Capital Region | 57% |
| Maritimes | 9% |
| Quebec (excluding NCR) | 8% |
| Ontario (excluding NCR) | 8% |
| Western Canada | 15% |
| Territories | 2% |
| Outside Canada | 2% |
| **Employment Equity Group** | |
| None | 96% |
| Yes (Aboriginal Peoples, visible minority, and persons with disabilities) | 4% |

The survey results in the above table also offer us some insights into the educational levels of hiring managers. Fully 69% have a university degree; this includes 32% who have a master's degree or Ph.D.

Given the regional concentration of the Public Service at these senior levels, we find the majority of hiring managers (57%) who participated in the survey are concentrated in the NCR.

## Demographics

### *Group and Level*

The largest occupational groups represented in the survey were PMs (17%), followed by ASs (10%), CSs (8%), and ESs (8%). With respect to level, 9% of respondents were in the PM-05 group and level followed by 8% who said their designation was PM-06. A further 6% were at the CS-04 level, and 5% said they were either in the AS-07 or CO-03 designations. Finally, 4% of the participants in this survey said they were either in the AS-06, ES-06 or FI-04 groups and levels, while 3% identified themselves as PE-06s.

Approximately 30% of the hiring managers belonged to groups represented by PSAC, including the following: PM (17%), AS (10%), IS (1%), and LS (1%).

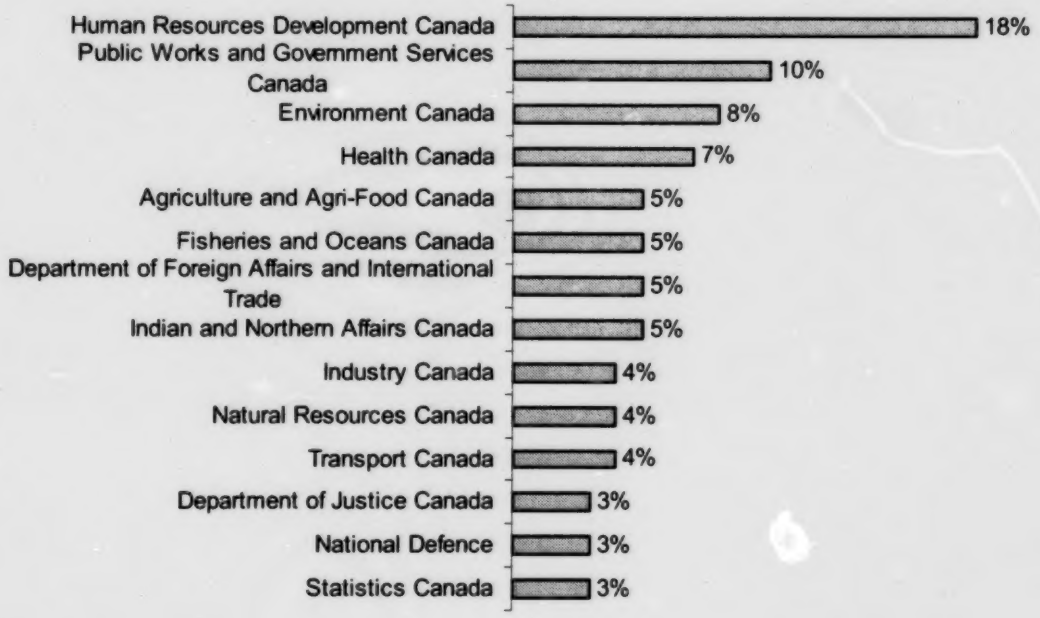
### *Current Department*

The survey was conducted with hiring managers from a wide range of departments and agencies within the federal Public Service. Eleven departments employed most (75%) of the survey

respondents. The breakdown included Human Resources Development Canada (18%), Public Works and Government Services Canada (10%), Environment Canada (8%), Health Canada (7%), Agriculture and Agri-Food Canada (5%), Fisheries and Oceans Canada (5%), the Department of Foreign Affairs and International Trade (5%), Indian and Northern Affairs Canada (5%), Industry Canada (4%), Natural Resources Canada (4%), and Transport Canada (4%).

**Current Employer**

*In which department or agency do you currently work?*



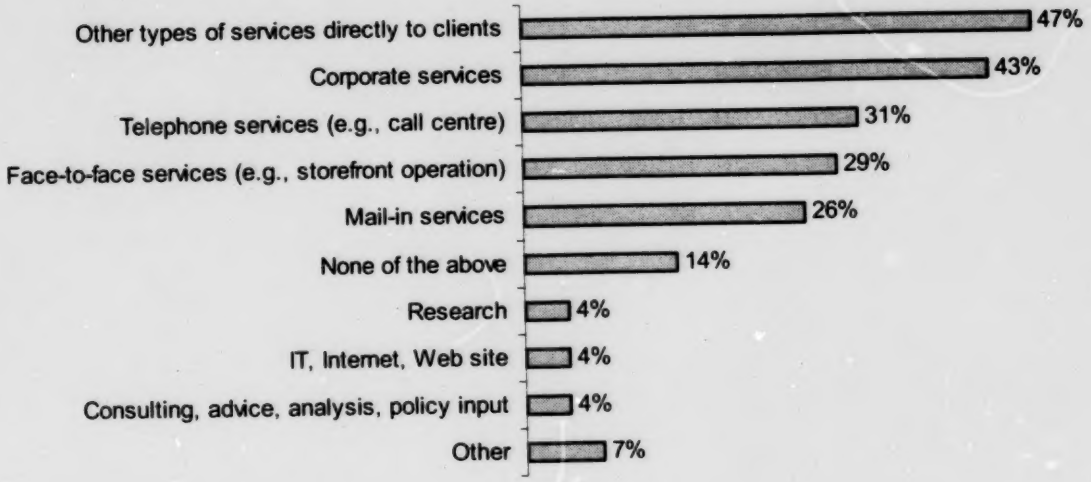

Base: All Respondents N=973

## *Types of Service Delivery*

Services provided by the managers' work units included direct client services (47%), corporate services (43%), telephone services (31%), face-to-face services (29%), mail-in services (26%), research (4%), IT, Internet and website (4%), and consulting, advice, analysis, and policy input (4%).

**Services Provided by Work Unit**

*Does your work unit provide any of the following types of services?*



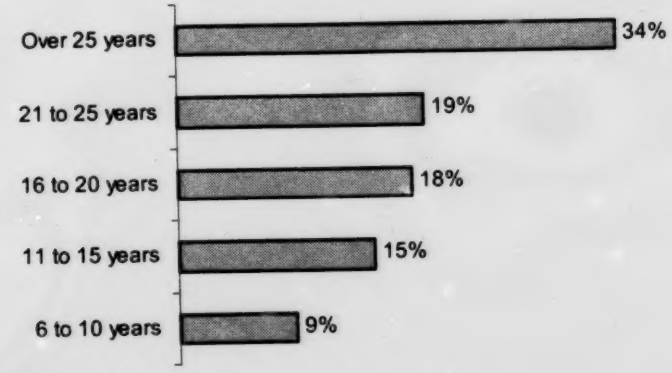

Base: All Respondents N=973

## *Experience in the Federal Public Service*

Hiring managers generally had a considerable amount of Public Service experience. Half of the hiring managers surveyed in this study had worked in the Public Service for 21 years or more, including 19% who had been employed in the federal Public Service between 21 and 25 years, and 34% who have served more than 25 years. A further 15% had worked for the Public Service between 11 and 15 years and 18% between 16 and 20 years.

**Years of Employment in the Federal Public Service**

*How many years have you worked in the Public Service?*



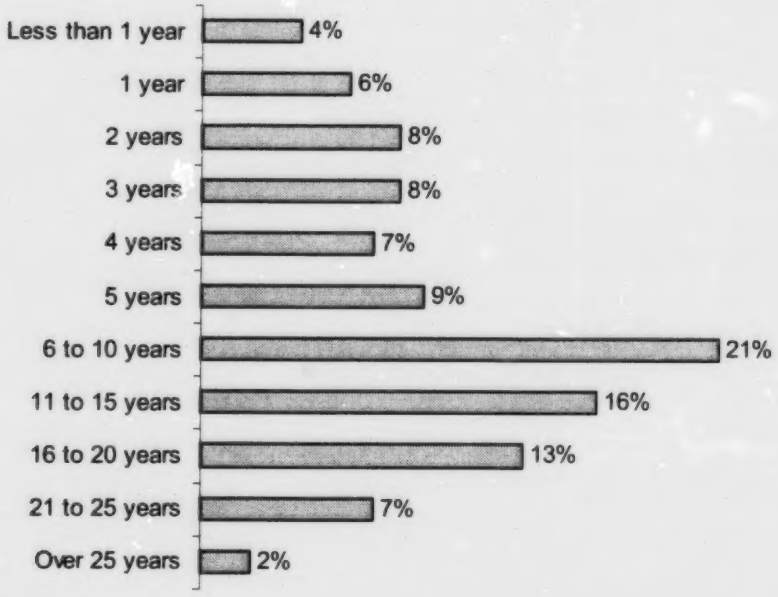

Base: All Respondents N=973

Among the 63% who had up to 10 years' experience as a hiring manager, four in ten (42%) had 5 years' or less experience in this position, and one-fifth (21%) had between 6 and 10 years' experience.

More than one third (38%) of hiring managers had served the Public Service in this capacity for more than a decade. Within this, 16% had 11 to 15 years of experience as a hiring manager, 13% had between 16 and 20 years' experience, and 7% had between 21 and 25 years' experience.

**Experience as Hiring Manager**

*How many years of experience do you have as a hiring manager in the Public Service?*



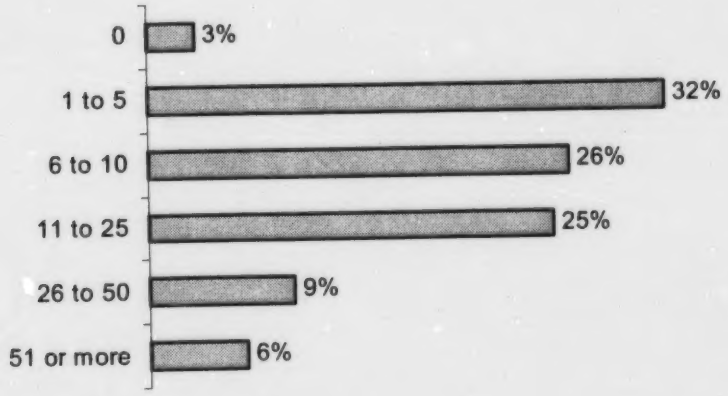

Base: All Respondents N=973

### *Size of the Work Unit*

The majority of hiring managers supervised relatively small work units. More than one half (61%) of managers supervised units of 10 or less employees, with almost one third (32%) supervising work units of five employees or less. At the other end of the spectrum, 15% of the respondents headed units of 26 employees or more, with 6% managing units of over 50 people.

**Number of Employees Supervised**

*How many employees do you currently supervise?*




N=973

At the time of the survey, a majority (62%) of managers were supervising between one and five term employees, but close to one third (29%) were not supervising any term employees. On a regional basis, a greater proportion of hiring managers in the regions (18%) supervised large work units (over 25 employees) versus 11% in the National Capital Region (NCR). Conversely, a smaller proportion of regional managers (53%) managed smaller work units versus 67% in the NCR.

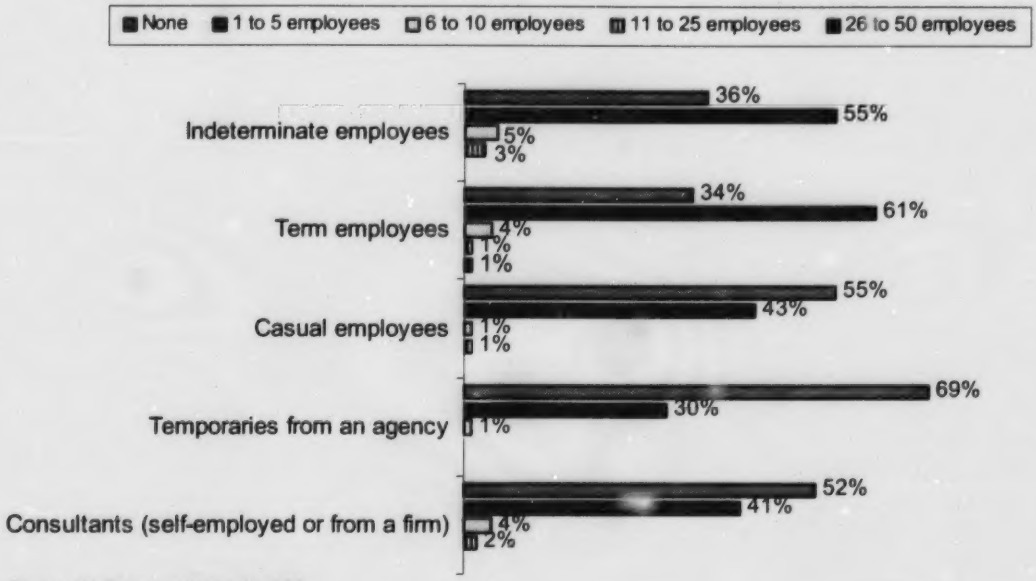
## 1.0 - Hiring Term Employees

### *1.1 Recent hiring activity*

The majority of the managers who participated in this survey had hired employees during the past year, with 63% having hired indeterminate employees and 66% having hired terms. In addition, 45% had hired casuals, 47% had contracted for consultants, and 31% had contracted for temporary workers from an agency. This shows that many of our respondents had hired several contingent employees in addition to terms.

**Number of people hired or contracted during the past 12 months**

*During the past 12 months, approximately how many people have you hired as:*




Base: All Respondents N=973

### *1.2 Rationale for hiring term employees*

Managers' top three reasons for hiring term rather than indeterminate employees reflect circumstances where they face a variety of constraints, such as dealing with short-term needs where they need to hire quickly or where they need to fill in for staff who are temporarily away. (The following discussion reports on the "total mentions" for each response, the percentage choosing the response either as the most important, the second most important or the third most important reason.[8])

Many managers' main reasons for hiring term employees clustered around issues related to the temporary nature of a position, the specific work requirements, or funding limitations. The most frequently cited reason was to meet short-term operational needs (55%).[9] Several related items were also top three choices of some managers: 31% indicated they hired term employees to replace temporarily absent indeterminate employees, and 29% said terms were given preference

---

[8] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100.

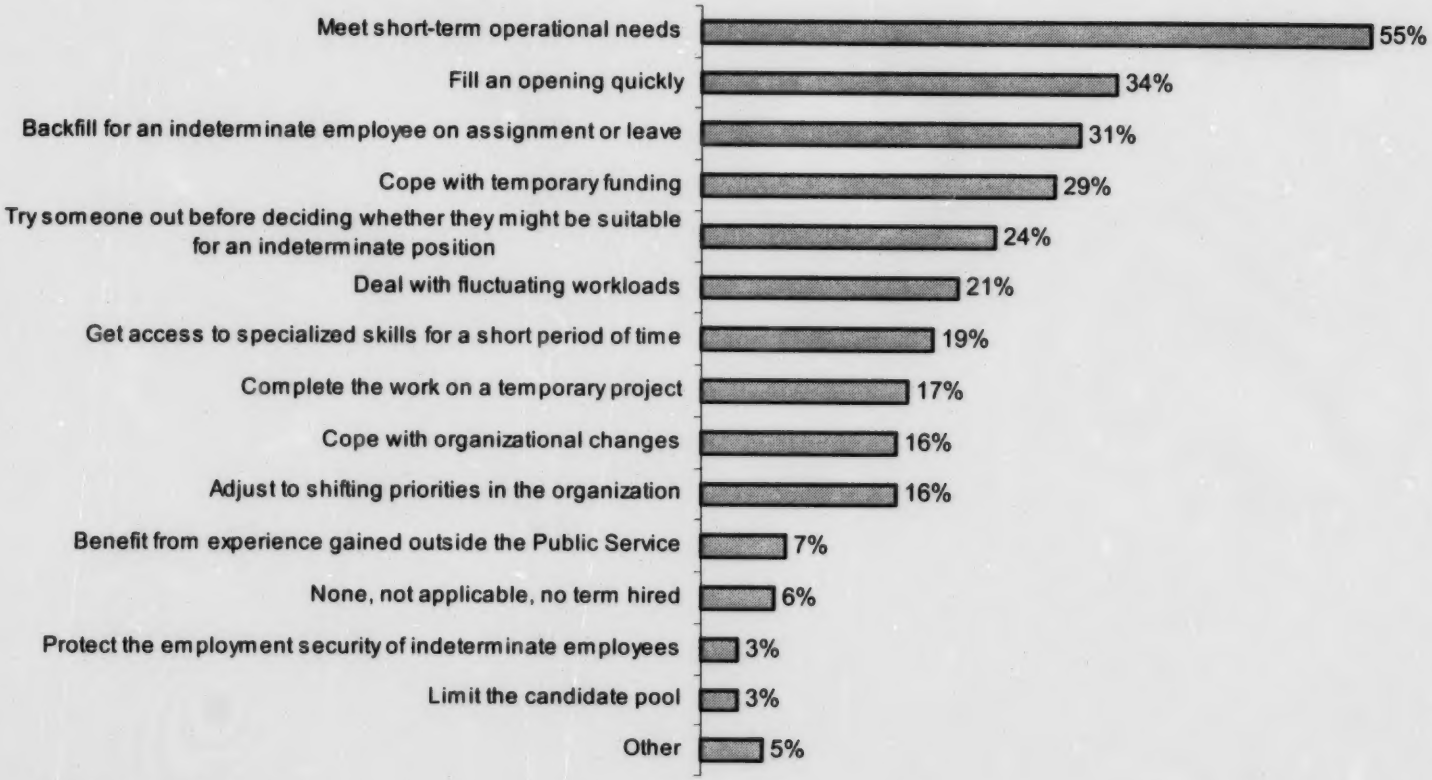
[9] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100.

to cope with temporary funding. About a fifth of managers cited short-term staffing needs, fluctuating workloads, the need for specialized skills for a short period of time, and the need to complete the work on a temporary project.

Overall, the second most prevalent reason for hiring on a term basis was to fill an opening quickly (34%). It is not clear whether managers made this choice because needs were urgent and immediate or because they believed term hiring was more expedient than indeterminate hiring.

## Main Reasons for Hiring Term Instead of Indeterminate Employees

*In the case of the term position you most recently filled, what were the three main reasons for hiring a term rather than an indeterminate employee?*




Base: All Respondents N=973

The desire to "try someone out" as a term before hiring them on an indeterminate basis was a top-three consideration for about a quarter of managers (24%). In other words, a "try before you buy" philosophy did not drive most decisions to hire on a term basis. Rather, it seems to be a consequence of the staffing strategies managers must adopt to get their work done.

### *1.3 Selection criteria for term employees*

The survey asked hiring managers to explain their main criteria for filling a term position. (The following discussion reports on the "total mentions" for each response, the percentage choosing a response as the most important, the second most important, or the third most important reason.[10])

Managers typically reported using broad criteria related to competence. The most frequently cited criteria were either that the term was the best-qualified individual (66%) or that the term was competent (49%) to fill the position. Another frequently selected response centred on the characteristics of the applicant, such as being personally suitable[11] for the job (47%). Less frequently cited were criteria related to elements of the competitive process, such as performance in an interview (31%) and reference checks (25%).

It would appear from the results that specific factors like education and experience are secondary in the process of finally selecting a candidate, but this is not necessarily the case. The overall judgment about someone's competence for a position would incorporate a judgment of the relevance of criteria such as education and experience.

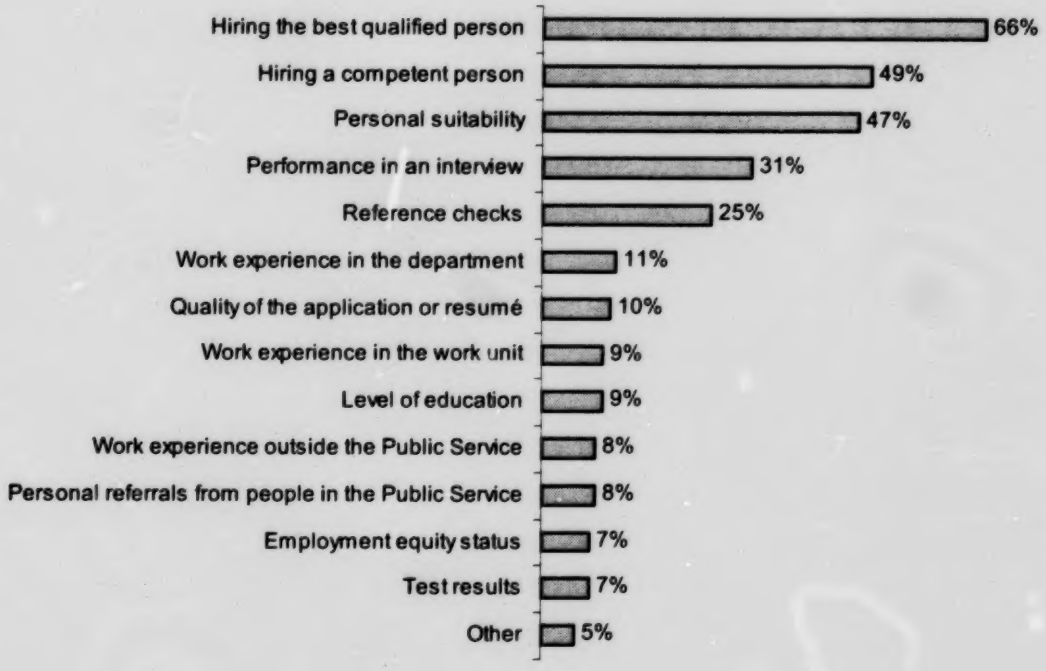
---

[10] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100. This item contained response options that are not mutually exclusive, hence a choice, such as hiring the best-qualified individual, may subsume other possible responses, such as education or personal suitability.

[11] This generally refers to a number of characteristics of the individual, such as good judgment, the ability to work well with others, having initiative, and being able to do the work.

**Most Important Reasons For Hiring Some into a Term Position**

*When you are hiring someone into a term position, what are the three most important reasons in making your hiring decision?*




Base: All Respondents N=973

## *1.4 Managers' staffing values*

In order to better understand managers' decision-making processes when hiring staff, managers were asked to select the 3 most important items from a list of 8 staffing values. The values[12] rated by the exercise included the following:

### Results Values

- Competence: Public service employees are qualified to do their jobs.
- Representativeness: The Public Service reflects the labour market.
- Non-partisanship: Staffing is free of political or bureaucratic patronage.

---

[12] Public Service Commission of Canada, *Manager's Handbook on Staffing and Recruitment*, http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/mgr-gestion/guide/chap1_e.htm#ch1-9e.

### Process Values

- Fairness: Fair treatment of employees and applicants.
- Equity: Equal access to employment opportunities.
- Transparency: Open communication about staffing practices and decisions.

### Management Principles

- Affordability and efficiency: Simple, timely, and effective staffing.
- Flexibility: Staffing is adapted to the organization's needs.[13]

The results are again based on "total mentions" among the top three choices.[14] The results show managers have a clear prioritization of values around staffing decisions. With respect to staffing both indeterminate and term positions, over 80% of managers included competence among their top three values: "Making sure the process resulted in hiring a person qualified for the job." Fairness was the second most prevalent value cited by a majority of managers with respect to indeterminate hires (59%) and by almost half with respect to term hires (49%): "Making sure the process was objective and treated all the applicants fairly."

Representativeness was mentioned as a top three consideration by only 11% of managers in term hiring and 12% of managers in indeterminate hiring decisions. This may reflect part of the challenge of achieving a more representative Public Service. While managers may always factor this into their consideration, it is not frequently at the top of the list of considerations when making a staffing decision.

Elsewhere we have reported on the under-representation of equity groups in the Public Service as a whole and at more senior levels.[15] It is therefore notable that neither equity nor representativeness featured strongly among the top choices of managers.

---

[13] These choices were put in operational terms for the respondents (see appended questionnaire for the full text).

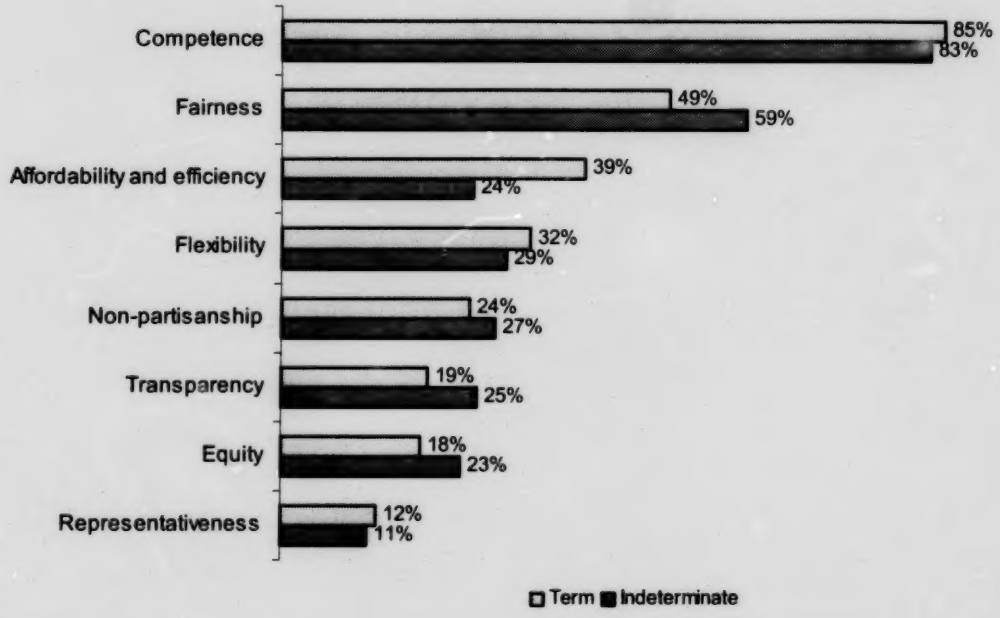
[14] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100.

[15] See *Embracing Change in the Federal Public Service* by the Taskforce on Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service, March 2000, *The Road Ahead: Recruitment and Retention Challenges for the Public Service* by the PSC Research Directorate, 2002, pp. 7–8.

There were a few notable differences in values between term and indeterminate hires. Fairness was a greater consideration in indeterminate hiring (59%), but affordability and efficiency were a greater consideration in term hiring (39%).

**Most Important Considerations in Hiring Decisions**

*Thinking of the last time you filled a term or indeterminate position, what were the three most important considerations in your decision?*



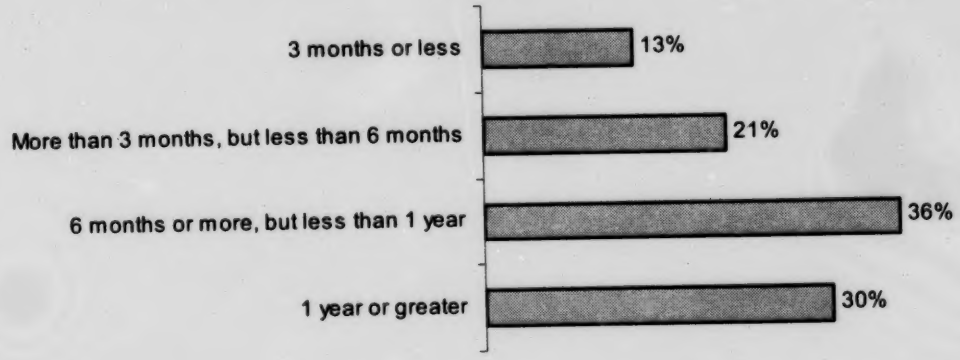

N=973

### *1.5 Duration of initial appointments for terms*

On the key question of the duration of initial appointment offered to new term employees, hiring managers reported offering a mixture of term durations. Their responses may well reflect the degree of organizational and funding stability they enjoy and the market conditions they face when hiring people. The length of tenure can be divided into three roughly equal groups: 34% offered less than 6 months security, 36% offered from 6 months to less than a year, and 30% offered term positions of a year or longer.

**Duration of Initial Appointment — Last Term Hired**

*For the last term employee you hired, what was the duration of the initial term appointment*




Base: All respondents who replied N=839

## *1.6 Telling new term employees about the prospects for indeterminate employment*

Given many term employees initially received only very short-term assignments, it is useful to understand what managers had offered to convince people to accept short-term jobs.

While hiring managers often talked with new term employees about the possibility of eventually getting an indeterminate job in the Public Service, most of them did not make a direct commitment.[16] Most managers told new terms there would be an opportunity to apply for indeterminate jobs in the future (59%). Another frequent response was that a term position provided good experience for the future (42%).

Only 6% of the hiring managers told terms they would likely get an indeterminate position after a trial period, while 5% told terms they would eventually be made indeterminate or that they would likely be made indeterminate when an indeterminate employee leaves.

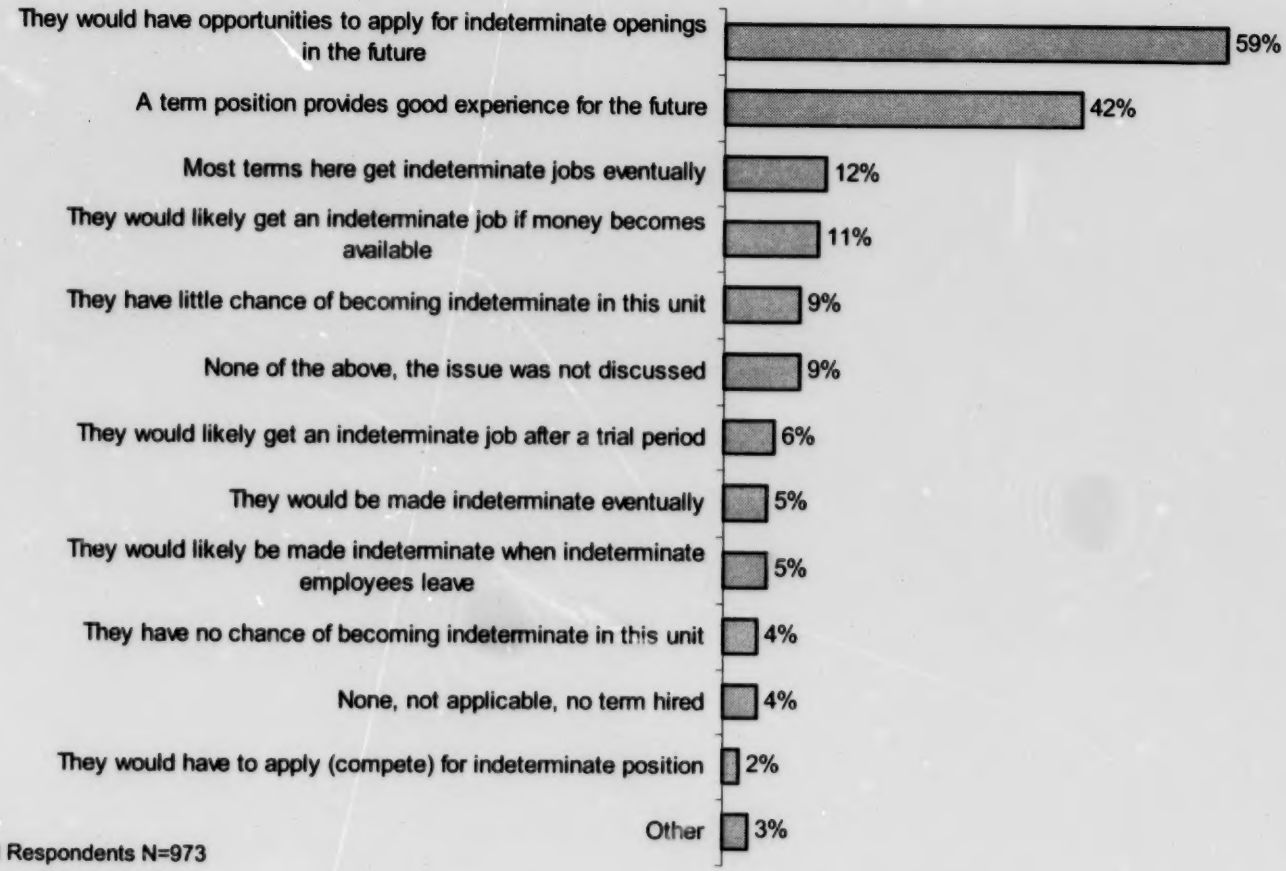
Only a small number of hiring managers told their new term employees they have little chance of ever becoming indeterminate within the work unit (9%).

---

[16] On this item, survey participants were asked to choose all the responses that applied, hence percentages do not add up to 100.

## Information Given to New Terms About the Likelihood of Getting an Indeterminate Job

*Which of the following best summarizes what you told the last person you hired as a term about the opportunity to get an indeterminate job in your work unit?*




Base: All Respondents N=973

## 2.0 – Extending the Contracts of Term Employees

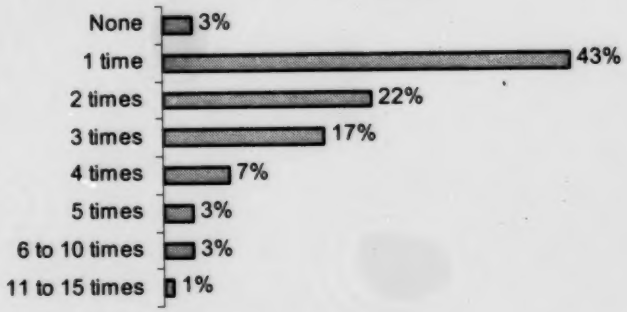
For many term employees, the conditions surrounding a possible extension of their term (a re-appointment to that term) are just as important as the circumstances that surround their initial appointment. Participants in the HMS were asked a number of questions about their practices with respect to term extensions.

### *2.1 Number of previous extensions*

Almost two-thirds of hiring managers who had extended a term (65%) said the term employee had previously been extended once or twice. Arguably, three or more term extensions of an employee could be considered beyond the scope of the use of a particular term as a temporary staffing measure. The fact that 31% said the term they most recently extended had been extended three or more times may indicate the extent of the inappropriate use of term hiring, particularly if each extension has a fairly long duration.

**Number of Extensions for Term Most Recently Extended**

*Thinking about the most recent term you extended, how many times in total has that person been extended?*




Base: Respondents who extended the term of someone N=617

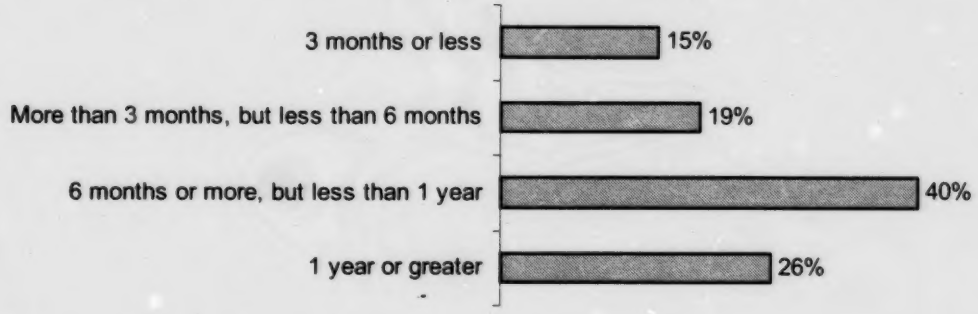
When managers extend terms, use of extensions seems to be related to the size of the particular work unit. Where work units are 10 employees or less, managers are significantly less likely (50%) to be renewing a term for the second time or more than managers in a workplace of 26 or more employees (65%). This may reflect the greater likelihood of turnover in larger units and the greater flexibility that larger budgets and staff compliments allow.

### *2.2 Duration of term extensions*

The duration of term extensions was roughly similar to the duration of the initial term appointments they made. Thus, if we split hiring managers into three groups when it comes to the duration of term extensions, we see the following: 34% indicated that they offered extensions less than 6 months (versus 34% for first appointments), 40% said they offered between 6 months and a year (versus 36% for first appointments), and 26% said they offered term positions of a year or longer (versus 30% for first appointments).

**Extended Term — Last 12 months**

*During the past 12 months if you extended the term of someone, what was the usual duration of that extension?*




Base: All respondents who replied N=777

Examining the differences between hiring managers located in the NCR and those in other regions throughout the country revealed that the two groups had slightly different practices with respect to the number of times they had extended terms. In the regions, the proportion of managers reporting they had recently extended a term employee with three or more previous extensions (41%) was almost twice as high as for managers in the NCR (23%). That suggests the tendency to use ostensibly temporary help in a less than temporary fashion is concentrated in the regions rather than the NCR. This may reflect fewer opportunities for permanent jobs in most regional locations and less flexibility in budgets. Turnover may also be less in regional locations with fewer employment opportunities. (For example, in the Maritimes where there are fewer alternatives to public service jobs.)[17]

### *2.3 Reasons for extending a term employee*

The questionnaire asked those hiring managers who indicated they had extended a term during the past year why they had done so in a multiple-response question (i.e., respondents could

---

[17] *The Road Ahead* by the PSC Research Directorate, p. 15.

choose all that apply).[18] The most frequently cited reason (39%) for an extension was the need to maintain a certain complement of staff within the work unit.

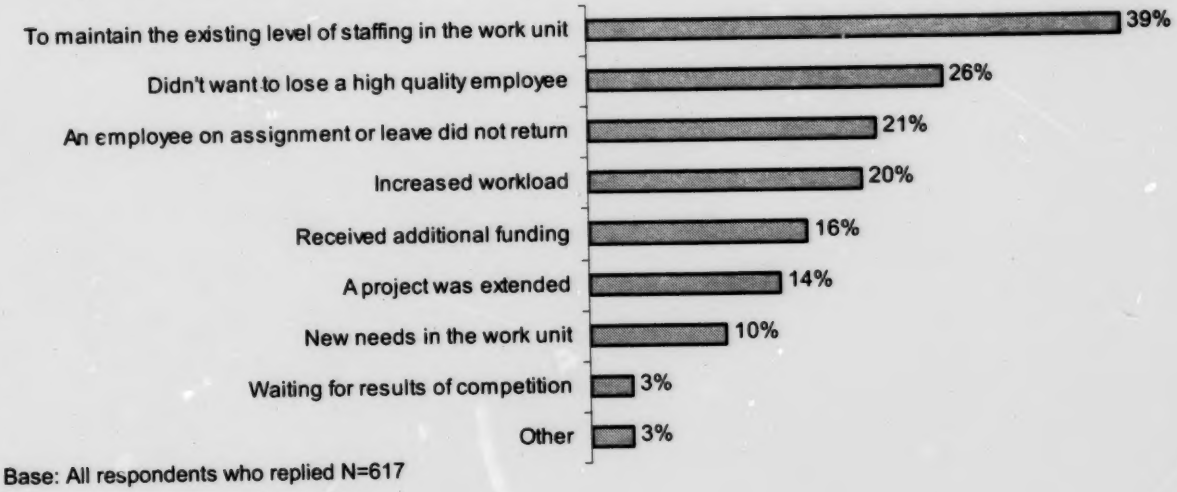
Several other explanations also reflected a preoccupation with having enough staff to do the work. Thus, 21% of hiring managers said they had extended a term contract because an employee on leave or assignment did not return, 20% said they did so because of an increased workload, and 16% indicated an extension was necessary because a project was extended (14%) or because there were new needs in the work unit (10%).

About a quarter (26%) said they had extended term contracts out of a desire not to lose a valuable employee.

Somewhat surprisingly, obtaining new funding was an important reason for extending a term contract for only 16% of managers.

**Reasons for Most Recent Extension of a Term**

*What was the reason for your most recent extension of a term employee?*




Base: All respondents who replied N=617

Examining the differences between hiring managers located in the NCR and those in other regions throughout the country reveals that the two groups have slightly different motivations when extending a term employee. In the regions, managers were more likely to extend a term because an employee on assignment or leave did not return (27% versus 16% for managers in the NCR) or because they received additional funding (21% versus 11% for managers in the NCR). However, managers in the NCR were more likely to extend a term because they did not want to lose a high quality employee (32% versus 19% in the regions). The latter finding may indicate

---

[18] About two thirds of our respondents (n=617) answered this question.

either a greater tendency for managers in the NCR to use term employment as a tryout by comparison with their counterparts in regions or some greater flexibility as indicated in the discussion of other regional differences.

### *2.4 Reasons for not extending a term employee*

Hiring managers who had allowed a term to expire without extension[19] were asked for the three most important reasons why they had done so. (The following discussion reports on the "total mentions" for each response, the percentage choosing a response as the most important, the second most important, or the third most important reason.[20]) Less than half of all respondents indicated they had allowed a term to expire.

A majority of managers focussed on issues related to the transient or temporary nature of work for the use of term employment. While changing operational needs was mentioned most often (45%), funding problems were also identified as an important reason (37%). Several other reasons for non-extensions, which indicated the temporary nature of the work, included the return of an indeterminate employee from leave of some kind (22%), a shift in the priorities of the organization (19%), or a reduction in the workload (14%).

Interestingly, a second cluster of factors centred on the employee's characteristics or fit with the work. The lack of personal suitability was among the top three reasons for over a third of respondents (36%) not extending a term. Two other items were closely related to personal suitability but more precisely stated "a negative judgment about the person's ability to do the work" (24%), and "a negative assessment about their suitability for an indeterminate position" (15%) received a smaller number of mentions. Another frequently cited factor related to the hiring process was that terms are not renewed because a mistake had initially been made in hiring someone who could not do the work (24%). In a slightly different vein, changing skills requirements in the work unit was another frequently mentioned factor as to why terms are not renewed (26%).

A few hiring managers indicated they did not extend a term employee because that individual was not interested in having their appointment renewed (16%). That may be attributable — at least in part — to the number of term employees who have retired and come back to work in the federal Public Service.[21]

---

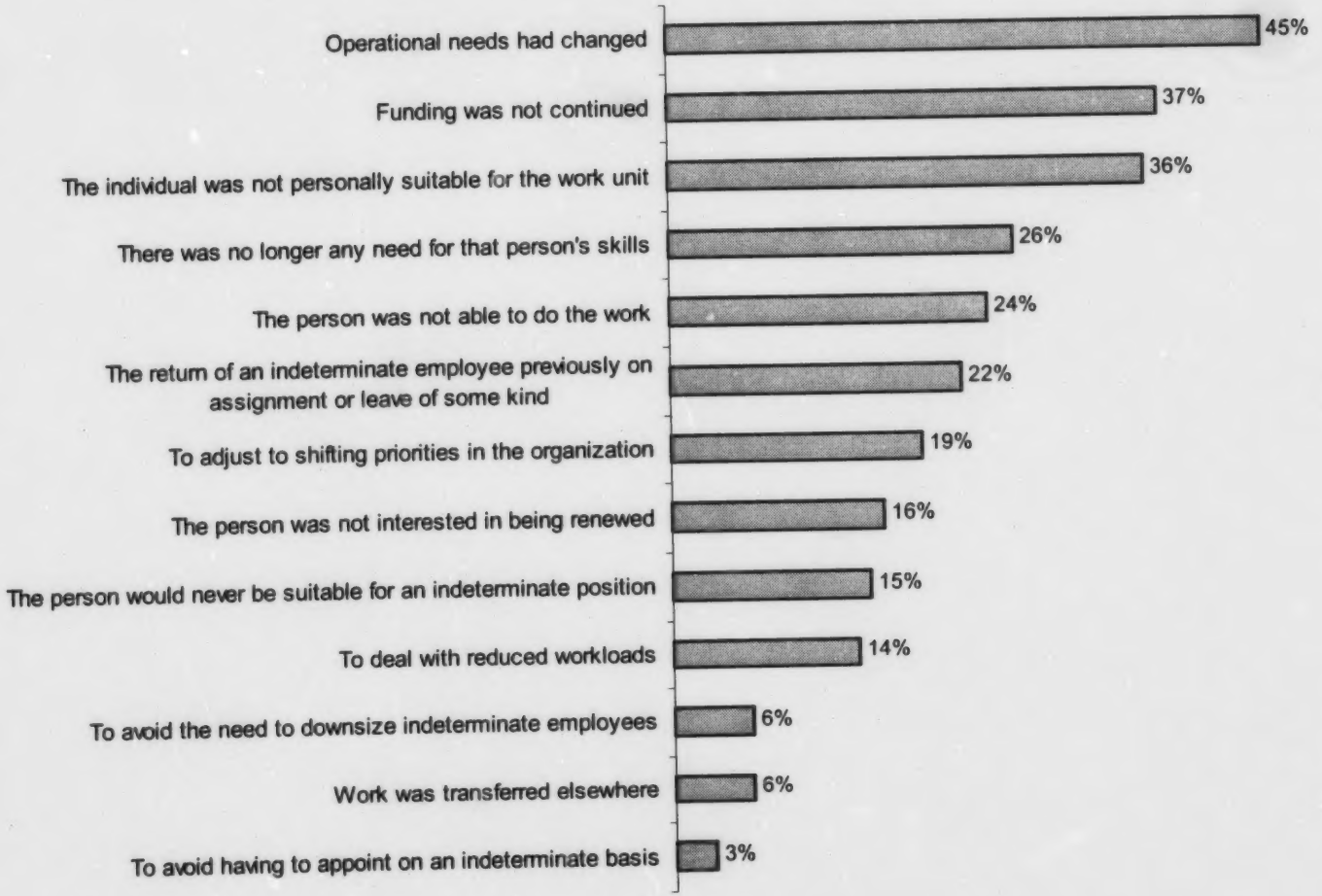
[19] It is important to remember that these proportions apply to only 436 respondents and that overall less than half of hiring managers surveyed had allowed terms to expire.

[20] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100.

[21] This is based on feedback from terms in focus groups conducted by the TBS-PSAC Joint Working Group on Term Employment. Some terms that are retired employees working in the Public Service indicated they voluntarily break service to avoid 6 months of continuous employment.

## Reasons for Not Extending Term — Term Most Recently Not Extended

*In the case of the term appointment you most recently did **not** extend, what were the three most important reasons for your decision?*



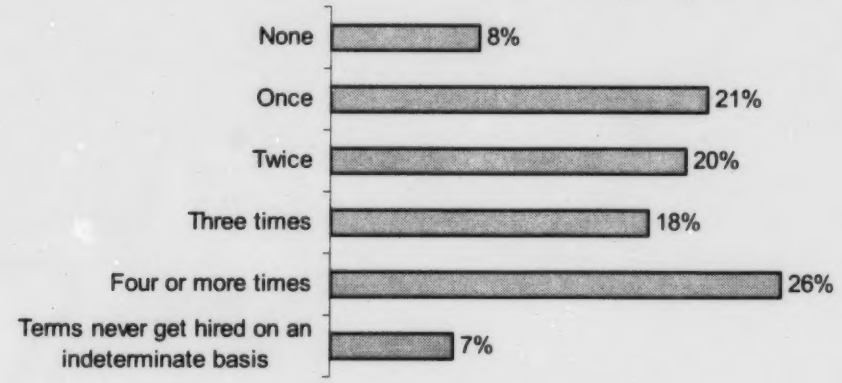

Base: All Respondents N=436

### *2.5 Number of extensions before conversion to indeterminate status*

Most hiring managers (85%) reported that term employees who achieve indeterminate status within their work units typically have had their terms extended at least once.[22] While 41% of the respondents indicated the term employees in their work units had typically been extended once or twice before becoming indeterminate, almost an equal number of them (44%) reported terms were extended three or more times before they achieved indeterminate status. The latter finding may indicate an inappropriate use of term employment, given that term employees are supposed to work on a temporary basis. While this survey did not explore the reasons for multiple extensions, it is unlikely that multiple extensions are needed to assess someone's competency or skills.

**Number of Term Extensions Before Indeterminate Status Achieved**

*Before a term employee achieves indeterminate status within your work unit, how many times is that person likely to have been extended as a term?*




Base: All respondents who replied N=638

## 3.0 – Treatment of Term Employees in the Workplace

Another crucial dimension of the term issue is the question of how term employees are treated while on the job. In this regard, the survey explored whether hiring managers treated term and indeterminate employees differently and then sought to determine why they might do so.

### *3.1 Treatment of term and indeterminate employees*

About a third of hiring managers give less priority to the training and development of term staff than to indeterminate staff. While the majority of hiring managers make no distinction between

---

[22] It is important to remember that the percentages cited in this section refer to those 638 respondents, roughly two thirds of all hiring managers, who answered this question. These do not reflect the entire sample.

the treatment of term and indeterminate employees, substantial numbers of hiring managers acknowledged differences with respect to three types of on-the-job treatment: spending money on training (41%), giving people decision-making responsibility (36%), and giving out learning opportunities (29%).

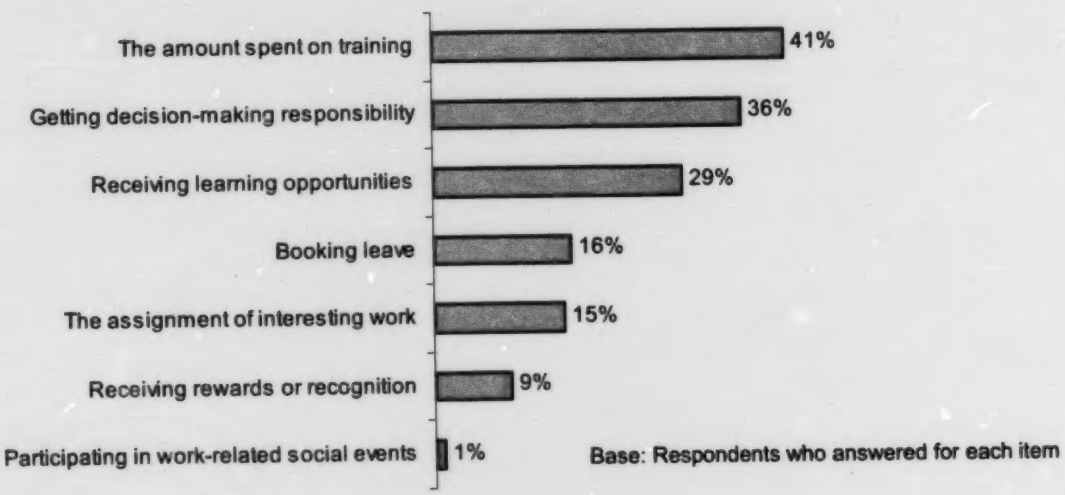
These differences seem logical when viewed from the perspective of a hiring manager: investing scarce resources in term employees may not be worth the investment if they are not likely to be hired later.

In situations where terms are being tried out before being made indeterminate, however, the decision not to invest in term employees may be somewhat counterproductive. If the best term employees leave because of a lack of opportunities for training and career development, this will diminish the talent pool from which indeterminate employees may be hired. And we know the term workforce remains the single most important source for new indeterminate hires. This issue can be of particular importance in conditions of a tight labour market.[23]

This discussion points to a key issue for the Public Service. The term workforce is both a pool of temporary help and a labour pool for prospective indeterminate employees.

**Areas of Priority for Indeterminate Employees**

*In your work unit, do indeterminate employees have priority over term employees with respect to the following?*




[23] See *The Road Ahead* by the PSC Research Directorate, p. 25.

### *3.2 Explaining different treatment on the job*

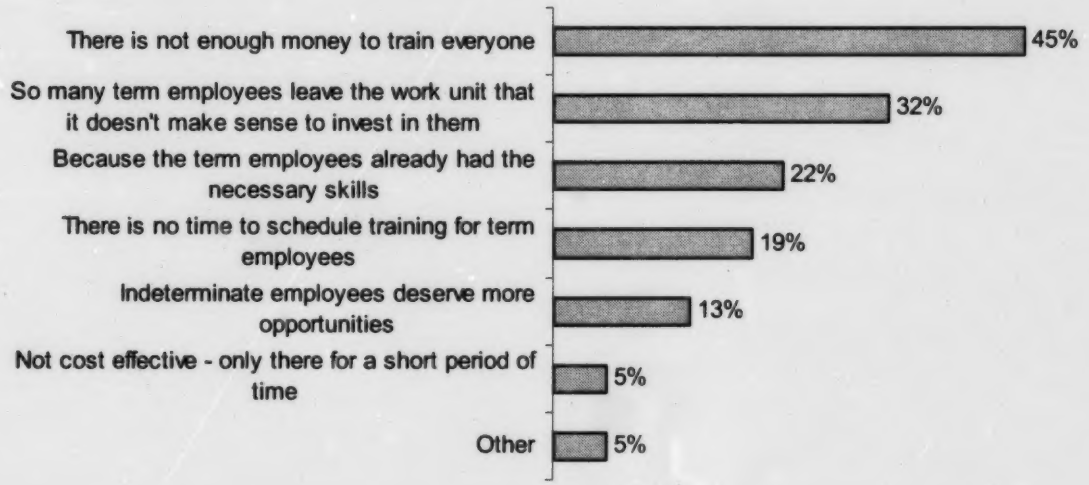
To explore the issue of different on-the-job treatment for term and indeterminate employees further, the HMS asked those hiring managers who said they spent more, on average, training indeterminate employees to explain why.[24] The largest number of respondents (45%) indicated they gave greater priority to the training needs of indeterminate staff because of a shortage of funds. Furthermore, a third of the hiring managers said the high rate of turnover among terms makes it a poor business decision to train them (32%).

Slightly more than one in five of the hiring managers who spent more on training indeterminate staff (22%) said it was unnecessary to spend as much on training term employees as indeterminate ones because the former group already have the necessary skills to do the job. (Presumably, many of them had recently been hired for precisely that reason.)

Hiring managers who differentiate their training spending offered a variety of other explanations for their decision to spend less money on training term employees, including the absence of sufficient time to schedule training for terms (19%), and the suggestion that indeterminate employees are more deserving of training opportunities (13%) than terms.

**Reasons for Less Training Money for Term**

*Why do you spend less money on training the average term employee than the average indeterminate employee?*




Base: Spend less money on training the average term employee N=372

[24] It is important to remember that the percentages cited in this section refer to those 372 respondents, roughly 40% of all hiring managers, who answered this question. These do not reflect the entire sample.

It is important to note that only 41% of respondents say they spend more on terms, and the above percentages represent only that subset of the survey respondents.

## 4.0 – Breaks in Service

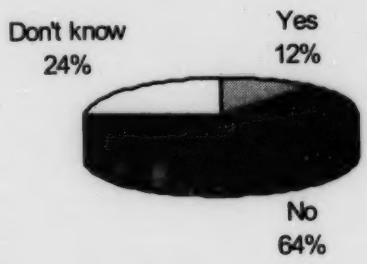
One of the central issues posed by the phenomenon of term employment stems from the current policy that entitles term employees who enjoy five years of continuous service within a single department to be converted to indeterminate status. As a consequence, breaks in service can be a major concern for those term employees who hope to procure an indeterminate position.

### *4.1 Frequency of breaks in service*

According to hiring managers, breaks in service are not very widespread. Only 12% of hiring managers reported that a term employee within their work unit had a break in service during the past twelve months.

**Term Employees — Break in Service in Last 12 Months**

*During the past 12 months, has any term employee in your work unit had a break in service (i.e., a period between one appointment and the next in which they were not employed by the Public Service)?*




Base: All respondents who replied N=736

### *4.2 Reasons breaks in service occur*

According to the 12% of hiring managers who reported that a term employee in their work unit had experienced a break in service during the past year, the most common reasons for that occurrence were funding problems (27%) and a lack of sufficient work (25%).[25]

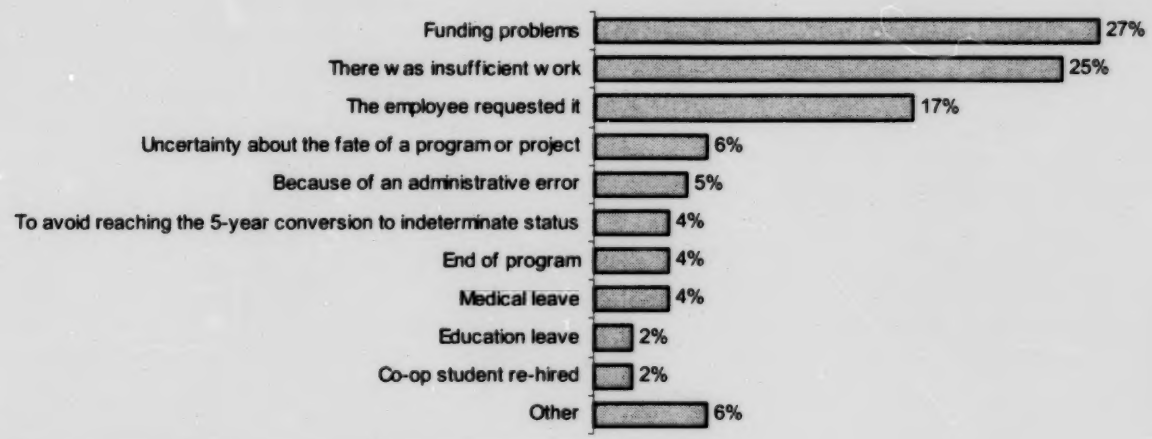
---

[25] It is important to remember that the percentages cited above refer to those 109 respondents, roughly one-tenth of all hiring managers, who answered this question. These do not reflect the entire sample.

The number of managers who indicated breaks in service occurred at the employee's request (17%) may seem surprising. However, that may be a reflection of the number of term employees who have no interest in obtaining indeterminate status (because they are retired public service employees with no desire to become indeterminate once again).

### Reasons for Break in Service

*Think about the most recent case where a term employee in your work unit had a break in their service; why did that happen?*




Base: Respondents with employees that experienced a break in service N=109

## 5.0 – Hiring Terms Employees into Indeterminate Positions

The practice of hiring term employees into indeterminate positions is well established and widespread within the Public Service. Recently it has attracted criticism because of concerns that in a hot labour market many of the best job seekers may be unwilling to accept term positions with the Public Service in the hope of eventually securing indeterminate employment. Term employment has also been criticized as a back door that circumvents or undermines merit.[26]

---

[26] Public Service Commission of Canada, *Access to Public Service Employment Opportunities*, June 2000, http://www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/access_e.htm.

### *5.1 The number of terms hired into indeterminate jobs*

Almost two thirds of the hiring managers who participated in the survey (64%) said they had — during the previous three years — hired at least one person into an indeterminate position from among those they had previously hired on a term basis.

The HMS further suggests there are considerable differences between work units with respect to the practice of using the term workforce as a talent pool for indeterminate positions. Thus, 29% of hiring managers indicated they had hired some of their term employees (between 1 and 40% of them) on an indeterminate basis, and 35% said they had hired between 41 and 100% of them.

## 6.0 – The Phenomenon of Five-Year Conversions

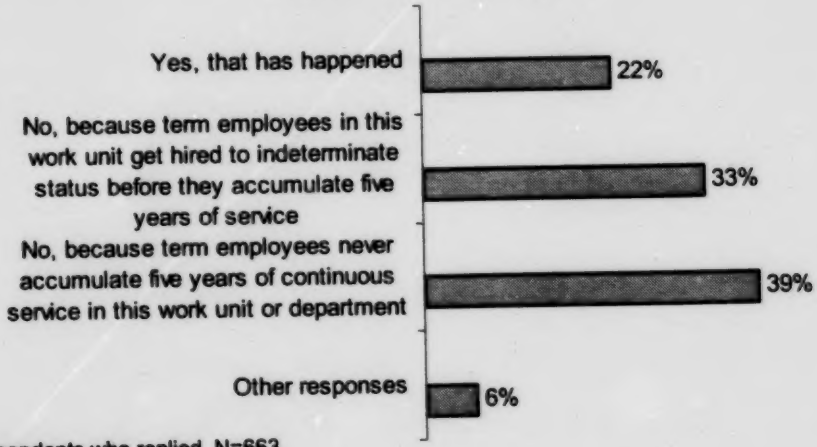
Under the TBS policy, term employees with a five-year cumulative work period without a break in service longer than 60 consecutive calendar days within the same department or agency, must be converted to indeterminate status.

### *6.1 The incidence of five-year conversions*

The questionnaire asked hiring managers whether they had any experience with five-year conversions in their work units. Only 22% of them indicated they had. A further 33% said they had no conversions because term employees typically are hired on an indeterminate basis before five years elapse. A slightly larger number of hiring managers (39%) said automatic conversions do not happen in their work unit because term employees never manage to accumulate five years' service.

**Term Conversions Resulting from 5 Years of Uninterupted Service**

*Have you ever had a term employee under your supervision get converted to indeterminate status because they had five years of uninterrupted service in your department or agency?*




Base: All respondents who replied N=663

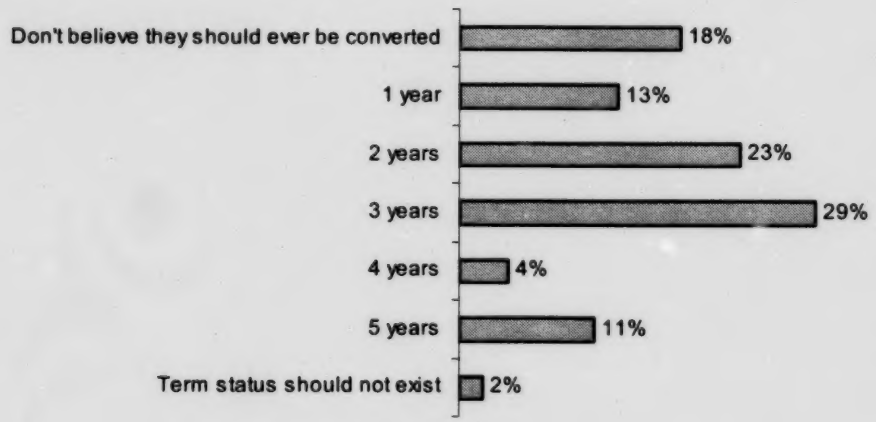
Examining the differences between hiring managers located in the NCR and those in other regions throughout the country reveals that the two groups have somewhat different experiences with automatic conversions. Managers in the regions are twice as likely to have experienced an automatic conversion (30%) as those in the NCR (15%). The latter group was far more likely to explain their lack of experience with this phenomenon by indicating that terms in their work units get hired to indeterminate status before an automatic conversion might occur (39% versus 26% for managers in the regions).

### *6.2 Number of years before conversion to indeterminate*

Hiring managers are divided in their opinions about the duration of term employment before some kind of automatic conversion takes place. Among managers who expressed an opinion on the issue, however, four times as many managers (65%) want the period shortened to three years or less as those who are satisfied with something approximating the status quo (15% want 4 or 5 years). Another small group thinks terms should never be converted to indeterminate status (18%).

**Acceptable Number of Years Before Term Converted to Indeterminate**

*In your opinion, how many years of service should term employees have before they are converted to indeterminate status?*




Base: All respondents who expressed an opinion N=712

When asked to explain their views about the length of service needed before conversion to indeterminate status, most hiring managers appeal to some notion of fairness (56%).[27]

---

[27] This was a multiple response item; managers were asked to select all reasons that apply.

A substantial minority of hiring managers (40%) justified their assessment about how long terms should have to wait by noting the threat of losing good people from the public service workforce. That suggests many hiring managers are attuned to both the realities of the labour market and the dependence of the federal Public Service upon its term workforce.

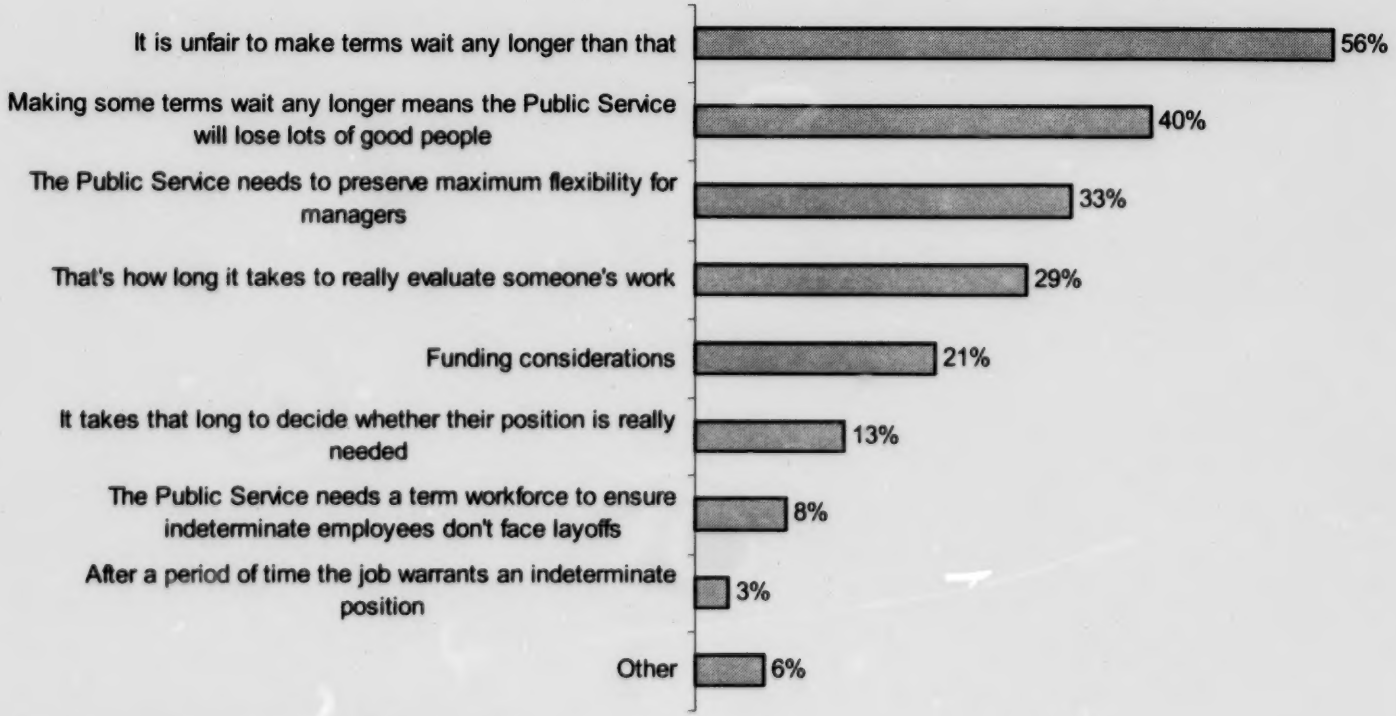
A third of the hiring managers (33%) indicated their views on the time period before automatic conversions happen are shaped by a desire to preserve flexibility for managers like themselves.

Further, 29% of hiring managers justified the period of time they chose by indicating that that is how long it takes to evaluate someone's work. That once again confirms the importance of the "try before you buy" aspect of term employment for a substantial minority of managers.

Finally, funding considerations (21%) and the fact that it takes that long to decide whether the position is really needed (13%) are also reasons offered by some hiring managers.

## Rationale for Delay Before Conversion to Indeterminate Status

*Why do you think term employees should be required to work for that length of time before being converted to indeterminate status?*




Base: respondents who entered number of years N=584

### *6.3 Reasons terms do not achieve indeterminate status*

The survey asked hiring managers to identify the three most important reasons why some terms do not achieve indeterminate status. (The following discussion reports on the "total mentions" for each response, the number of times each answer was chosen either as the most important, the second most important, or the third most important reason by the respondents.)[28]

Most important is the lack of funding, which prevents managers from creating indeterminate positions (cited by 54% of the respondents). This finding suggests that changes to policies that govern term employment will not alter the need for short-term or contingent labour. To reduce these pressures on managers and reduce the reliance on term staff, other measures would be needed, such as providing more funding stability and a commitment to manage the risk of over-hiring in indeterminate jobs.

Hiring managers also indicated that many terms do not become indeterminate because they leave before a conversion could happen (52%). This may be a further indication of the tension that exists between the two roles the term workforce currently has within the Public Service: as a workforce of temporary workers and as a mechanism for recruiting people into the indeterminate core of the Public Service.

About a third of the respondents (31%) also noted that there are not enough indeterminate positions to go around and that most terms are not hired with any intention of ever making them indeterminate (31%). About a quarter of the hiring managers (26%) mention the slow speed of indeterminate staffing as an issue.

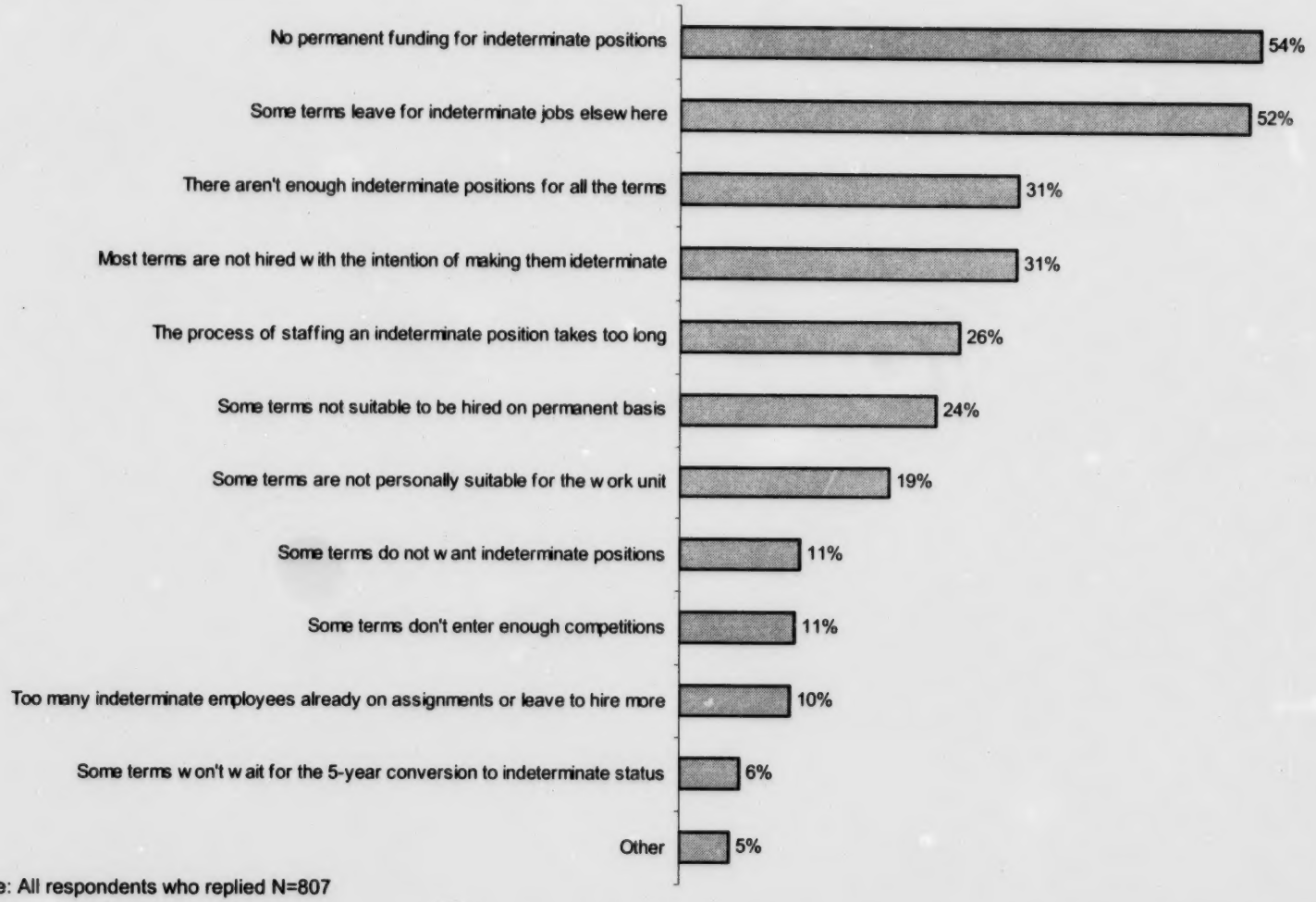
Also significant was the extent to which hiring managers indicated that after giving some term employees a tryout it was clear they should not be hired on an indeterminate basis (24%), sometimes because they were not personally suitable for the work unit (19%).

---

[28] Percentage of hiring managers selecting response as a top-three choice, hence the percentages do not add up to 100.

## Most Important Reasons for Not Achieving Indeterminate Status

*Thinking about term employees in your work unit during the past few years, what are the three most important reasons why some of them have not achieved indeterminate status?*




Base: All respondents who replied N=807

## 7.0 – Retention Issues

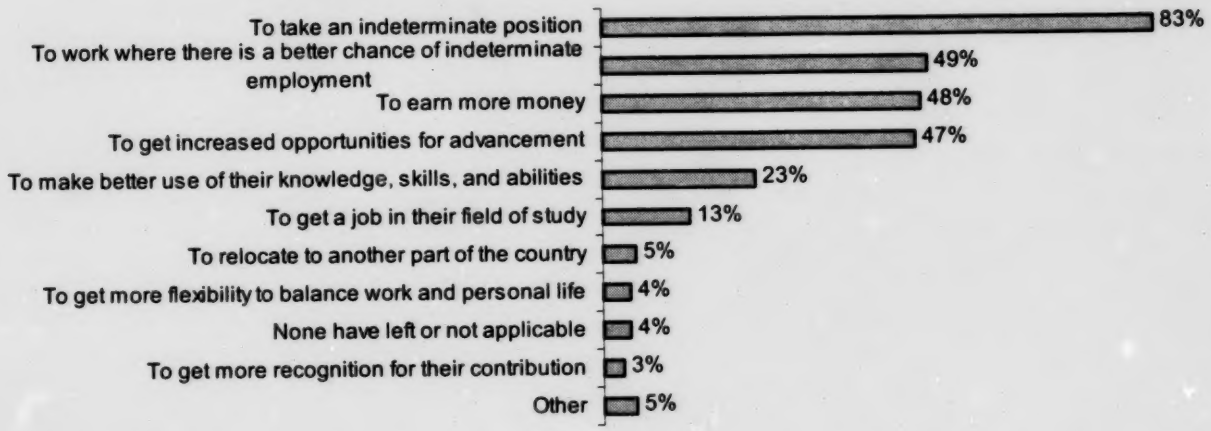
Retention of employees, including many of the people recruited into its term workforce, is a serious concern for the federal Public Service.[29] Premature departure of term employees can result not only in a loss of the resources invested in those employees (e.g., training) but also a loss of talent. As a consequence, the HMS asked hiring managers to explain why some of their term employees leave the work unit to take a job elsewhere.

### *7.1 Why term employees leave*

Hiring managers were asked to identify the three most important reasons why term employees have left their work units to take a job somewhere else. (The following discussion reports on the "total mentions" for each response, the number of times each answer was chosen either as the most important, the second most important, or the third most important reason by the respondents.)

**Most Important Reasons for Term Employees Leaving the Work Unit**

*In your experience, what are the three most important reasons why term employees leave your work unit to take a job elsewhere?*




Base: All Respondents N=973

An overwhelming majority of them (83%) said one of the most important reasons was to secure an indeterminate position. In the same vein, about half the respondents (49%) said that another important reason why term employees leave their work unit is to take a job where they will have a better chance of becoming indeterminate or an increased chance for advancement (47%).

---

[29] This issue is expected to become more acute as labour markets tighten in the second half of this decade. See *The Road Ahead* by the PSC Research Directorate.

A significant number of hiring managers said term employees also leave their work units to make better use of their knowledge, skills, and abilities (23%) or to pursue a job in their field of study (13%).

## 8.0 – Conclusions

This survey provides insight into why managers hire term employees instead of indeterminate employees, their key considerations when hiring terms, their views about why some terms are or are not eventually hired into indeterminate positions, and their views about the current policy of converting term employees to indeterminate status after five years of uninterrupted employment.

When we examine the responses from survey participants, we see several clusters of issues, some of which may affect the current work of the TBS-PSAC Advisory Committee with respect to changes to current policies and practices.

Overall, the results suggest that the driving force behind the hiring and contracting decisions that managers make, and which most affect term employees (e.g., hiring, extending term contracts, and making decisions about on-the-job treatment of term employees) is the pragmatic need those managers have to get their work done. In an organization that confronts them with many problems simultaneously — such as shifting priorities, organizational instability, and funding concerns — hiring term employees allows managers to solve a variety of problems.

More specifically, the research results can aid us in examining a variety of observations or propositions that have emerged about the nature of term employment and the nature of the term "problem."

**Proposition 1.** Filling positions with term staff makes the Public Service less attractive as an employer if other permanent jobs are available. In *The Road Ahead*,[30] we conclude that the Public Service will have difficulty competing in certain job categories and local labour markets when the labour markets for highly educated employees are particularly competitive.

In this vein, we do find it interesting that most managers have told new term employees that they would have opportunities to compete for permanent jobs. This is a realistic commitment based on our earlier survey research and our analyses of the proportion of indeterminate hires from the term population. This would appear to be a realistic appraisal as the most recent PSC Annual Report notes that about two-thirds of newly hired indeterminate staff came directly from the term workforce.[31] We were, therefore, not surprised to find that managers reported that terms were not extended or hired permanently in their work units because they are hired elsewhere. (Our questions do not ask whether "elsewhere" is inside or outside the Public Service.) Likewise, the finding of fewer term extensions in the NCR than in other regions may be due to variations in the

---

[30] See *The Road Ahead* by the PSC Research Directorate.

[31] Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2000–01*, p. 42.

competitiveness of local labour markets, including variations in labour markets *within* the Public Service.

The differential treatment of term employees reported by a minority of managers could discourage some terms from remaining in the work unit or in the Public Service if they are aware of the differential treatment and if indeterminate employment is their goal. Lesser investments in training, for instance, could be discouraging. Ideally, any change of policy with the intent of improving the attractiveness of competing for indeterminate should have systematic information from term employees.

**Proposition 2**. Most term hiring is unnecessary. This proposition suggests that we have term employment only because it is convenient and that managers could do without term employees, perhaps by better managing risks. Related to this is the proposition that terms are being used inappropriately.

Most managers cited a short-term requirement as the reason that drove their initial decision to hire terms instead of indeterminate employees; these needs also related to some managers' subsequent decisions as to whether to extend term assignments. More particularly, the presence or absence of funds, the extended absence or return of indeterminate staff whose positions terms temporarily fill, changes in the organization, and workload all affect manager's decisions regarding term hiring and extensions. Both size of the employee complement and location (regions vs. NCR) also correlate with the nature of these decisions and at least suggest that the needs for terms are also related to overall flexibility in budgets or staff complements that a manager enjoys or local labour market conditions (and choices terms have for other employment outside the work unit).

While the majority may have legitimate needs for term employees, it is still important to consider whether some terms are being used appropriately in situations where it should be possible to hire indeterminate staff. A minority of managers reported that they have extended some terms more than two times, although the overall time period for extensions is unknown. In addition, a small number of respondents reported cases of terms having been converted to indeterminate status after five years. While the research not conclusive, it does suggest the need to more closely examine the circumstances surrounding multiple extensions and the use of extended periods of term employment.

Outright abolition of term status would likely increase most managers' use of other forms of contingent employment. If the abolition or reduction of term status were to be a goal, then a variety of related policies and practices would need to be assessed. For instance, there would need to be an assessment of the need for new mechanisms enabling managers to manage the risks of over-hiring or hiring staff whose skills would be needed only in the short-term. Because our data show some variation in individual circumstances, the impact of any changes would need to be assessed across a variety of needs and circumstances (e.g., in regions and in smaller and larger departments). It would also be appropriate to consider at what level or size of work unit in the organization that the risks would be suitably managed.

**Proposition 3.** Term hiring is being used in preference to indeterminate hiring just to fill posts quickly. A minority of respondents cited either the need to quickly fill positions or the slowness of indeterminate staffing as the reason for extending term assignments. (Only 11% indicated speed as their number one reason for hiring terms, although more included it in their top three reasons.) The findings reported in the previous section suggest that some needs are indeed urgent, but we cannot confidently say that 11% of managers would otherwise hire indeterminate staff if permanent staffing were quicker.

Clearly some staffing needs are of short duration and staff are needed when funding is available and to replace absent staff in a timely manner. *It is important to note that while further mechanisms to speed staffing or a faster new staffing regime would no doubt be welcome, the PSC has found that many managers do not use current mechanisms that could speed staffing.* From this survey, we cannot determine the extent to which speeded indeterminate staffing would substantially shift preferences to hiring more indeterminate employees and fewer terms. It is also important to examine this issue with regard to whether more expedient processes will result in hiring suitable staff as the next section discusses.

**Proposition 4.** Term staffing is a mechanism for trying out employees before making a long-term commitment to indeterminate hiring. As noted earlier, term staff are an important labour pool for filling indeterminate positions[32] and they are an intermediate labour pool for filling indeterminate positions.

The key policy question is whether those who report using the term assignment to try out staff are seeing this as a primary consideration, perhaps chosen to avoid a more formal probation period, whether it simply allows a better assessment of capabilities than an interview would, or whether this is a secondary benefit of term employment or insurance against mistakes in hasty hiring decisions, given the need to hire quickly. Overall, about a quarter of managers trying people out said this was a top-three reason for hiring terms, but very few managers (8%) put this as their first reason for term hiring. It may, therefore, be that a small proportion of managers use term positions as a trial period but most would appear to see the trial period as a secondary issue.

It is clear, however, that a minority of hiring managers assess term employees' skills, abilities, and suitability and use this assessment to decide whether to extend term employment. They also say that these same factors generally play a role in whether terms are later hired into indeterminate jobs.

**Proposition 5.** Reductions to the period of term conversions are feasible. The research shows that most managers would agree with a reduction in the conversion period for terms. Sixty-five per cent of hiring managers favoured a conversion after three years or less of continuous employment with the same department. Some policy options could be examined both in light of the particular preferences they expressed and also the practices of managers with respect to repeated extensions of terms. Unfortunately, our survey data could not determine the impact of

---

[32] Public Service Commission of Canada, *Annual Report 2000–01*, p. 42.

such policy changes, but the models we have developed separately in support of this project may help us understand the impact of different policy choices.

In closing, we would add that any contemplation of changes to the rules that currently govern term employment must remain sensitive to the complexities surrounding the term workforce. In particular, it is crucial to recognize the persistent tension between the two different functions the term workforce plays in the Public Service: (1) as a pool of temporary workers and (2) as a mechanism that enables managers to evaluate talent that may be hired on an indeterminate basis.

Supporting Document C

# Joint PSAC-TBS Term Employment Study

# Web Site Report

# Table of Contents

**Introduction** ..... **1**

**PSAC Term Employee Survey** ..... **3**

**Managers' Survey** ..... **13**

**Summary of Postcards to the Co-chairs** ..... **20**

Use of Term Employment ..... 20

Recruitment ..... 20

Retention ..... 21

Treatment ..... 22

Possible Solutions ..... 23

**Summary – Sharing Ideas with the Joint Committee** ..... **24**

Use of Term Employment ..... 24

Recruitment ..... 25

Retention ..... 25

Treatment ..... 26

Possible Solutions ..... 26

**Comparison of Manager and Employee responses** ..... **30**

**Conclusions** ..... **32**

## Introduction

The objective of this study is to produce recommendations on the use of term employment and the recruitment, retention and treatment of term employees. The Joint Committee agreed that in order to produce meaningful recommendations it was absolutely imperative to reach as many key stakeholders across the Public Service (PSAC term employees, former PSAC term employees and public service managers) as possible within the short time frame that was allocated to complete the study.

This led to the Joint Committee decision to contract with Xist Consulting to develop an interactive Web site building on an already successful Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) "Principles" Web site. The Web site was available from April 15 to May 31, 2002.

Extensive marketing of the Web site was carried out through the distribution of 4,500 bookmarks at various events; departments cascading information throughout their organizations; regular briefings to the Regional Federal Councils, the Human Resource Council, and heads of Human Resources; inclusion of information in community newsletters such as the Association of Public Service Executives (APEX) and Small Agency Administrative Network (SAAN); links on the PSAC Web site; and verbal marketing at the many in-person activities that were attended jointly by committee members.

The Joint PSAC-TBS Term Employment Web site contained four key sections as outlined below:

- "What you should know"
  - provided background on the study
- "Tell us what you think"
  - an on-line employee survey for PSAC term employees
  - an on-line manager survey to complement the Hiring Managers Survey conducted by the PSC on behalf of the Joint Committee
  - former PSAC term employees, current PSAC term employees and public service managers were provided the opportunity to share their views, experiences, ideas, and solutions on term employment directly with the Joint Committee

- "Latest Developments"
  - the Joint Committee's updates on the progress of the study
- "Links"
  - links were made to the PSAC Web site and the Long Term Specified Period Employment Policy

This report provides an overview of key survey findings (from both term employees and managers); a demographic profile of survey respondents; and a summary of written comments to the Joint Committee in relation to the use of term employment and the recruitment, retention, and treatment of term employees. Conclusions drawn from the findings were used to develop potential solutions and led to recommendations in the final phase.

## PSAC Term Employee and Manager Surveys

The development of the survey instruments was the result of a collaborative effort between the PSC's Research Directorate and the Joint Committee. In total, 1,251 employee surveys and 128 manager surveys were received (it is important to note that the manager survey was intended to provide an opportunity for managers, who had not received a directed on-line survey conducted by IPSOS-Reid on behalf of the Joint Committee, to participate). With respect to written views, ideas and potential solutions, 410 were received.

## PSAC Term Employee Survey

### Respondent Profile

| Table 1 | |
|---|---|
| **Group** | |
| AS | 13% |
| CR | 48% |
| DA | 1% |
| DD | 1% |
| ED | 1% |
| EG | 10% |
| GL | 2% |
| GS | 2% |
| GT | 2% |
| IS | 3% |
| PI | 1% |
| PM | 12% |
| SC | 1% |
| ST | 2% |
| TI | 1% |
| WP | 1% |

The distribution of the survey respondents in the various groups is representative of the PSAC term population as a whole. The only group that appears to be a little low is the GL group, which equates to the EG group in actual numbers of PSAC term employees. This could be related to the fact that the GL (General Labourer) group do not have the same access to the Internet as do other groups.

| Table 2 | |
|---|---|
| **Gender** | |
| Male | 29% |
| Female | 71% |
| **First Official Language** | |
| English | 77% |
| French | 23% |
| **Employment Equity** | |
| Aboriginal | 6% |
| Visible Minority | 8% |
| Persons with a Disability | 6% |

The ratio of male to female is representative of the public service term population as at March 31, 2001, when 61% of the total public service term employees were women. The breakdown with respect to the first official language of respondents is expected given the geographic location of respondents as illustrated in Table 4. In March 2001, employment equity statistics indicate that 4.3% of the total public service term population were Aboriginal; 7.7% were visible minorities; and 3.5% were persons with a disability. The employment equity group participation in this survey surpassed the representation rates in the term population as a whole.

| Table 3 | |
|---|---|
| **Education** | |
| High School | 16% |
| Registered apprenticeship, trade or vocational certificate or diploma | 5% |
| College/Tech | 37% |
| University diploma or certificate below bachelor's degree | 5% |
| Bachelor's Degree | 24% |
| Masters/Doctoral Level | 11% |

| Table 3 (Cont'd) | |
|---|---|
| **No. of years as a term employee** | |
| Less than 1 year | 28% |
| 1 | 18% |
| 2 | 14% |
| 3 | 11% |
| 4 | 7% |
| 5 | 5% |
| 6 | 4% |
| 7 | 3% |
| 8 | 2% |
| More than 8 | 8% |

The educational background is quite high with 83% of respondents possessing some form of post secondary education. The majority of respondents, 46%, had one year or less experience as a term employee. However, a significant amount, 22%, of the respondents had five years of service or over. (Please note that the survey did not specify "without any breaks" in service, which could account for 8% of term employees indicating they have over 8 years of service as term employees.)

| Table 4 | |
|---|---|
| **Location of employment** | |
| National Capital Region | 25% |
| British Columbia | 17% |
| Quebec (excluding NCR) | 10% |
| Ontario (excluding NCR) | 10% |
| Manitoba | 9% |
| Newfoundland and Labrador | 7% |
| New Brunswick | 6% |
| Nova Scotia | 4% |
| Alberta | 4% |
| Prince Edward Island | 3% |
| Saskatchewan | 2% |
| Northwest Territories | 1% |
| Yukon | 1% |
| Nunavut | 0% |

The geographic distribution of respondents overall is reflective of the PSAC term population as a whole with three exceptions: British Columbia, Manitoba, and Newfoundland and Labrador had higher survey participation rates. December 2001 data shows that the National Capital Region has the highest percentage of term employees, followed by Ontario, Quebec, British Columbia, New Brunswick, Alberta, Nova Scotia, Manitoba, Saskatchewan, Newfoundland, Prince Edward Island, Northwest Territories, Yukon, and Nunavut.

**Table 5**

| **Department** | |
|---|---|
| Human Resources Development Canada | 19% |
| Public Works and Government Services Canada | 18% |
| Agriculture and Agri-Food Canada | 10% |
| National Defence | 8% |
| Fisheries and Oceans Canada | 9% |
| Transport Canada | 4% |
| Indian and Northern Affairs | 4% |
| Veterans Affairs | 4% |
| Foreign Affairs and International Trade | 3% |
| Canadian Heritage | 3% |
| Industry Canada | 3% |
| Public Service Commission of Canada | 2% |
| Correctional Service Canada | 2% |
| Elections Canada | 1% |
| Citizenship and Immigration | 1% |
| Royal Canadian Mounted Police | 1% |
| Health Canada | 1% |
| Canadian Grain Commission | 1% |
| Immigration and Refugee Board | 1% |
| Natural Resources | 1% |
| Solicitor General | 1% |

Although there were no respondents from Statistics Canada (ranked 6th of 12 departments that had the most term employees in October 2001), it should be noted that term employees from Statistics Canada were focus group participants and some attended the various town hall meetings. Managers from this department also participated in the Hiring Managers' Survey.

## Key Findings

### Use of Term Employment

- The majority of respondents, 74%, had been in their current job for two years or less; 15% had between three and four years and what is significant is that 12% -- or 150 -- respondents indicated that they had been in their current job five years or more.

### Recruitment of Term Employees

- The reasons respondents gave for taking their current term job were, in descending order, as follows: they hoped it would lead to a permanent job; the salary and benefits; opportunity to get into the federal Public Service; and, to make full use of their knowledge, skills and abilities

- When asked how the employee got to know the manager of the current job, the majority, 64%, indicated that they met the manager for the first time at the job interview, met the manager for the first time when they started the job or the manager was hired after they were hired; 19% either had worked for the manager before, knew the manager professionally, or were already working for that manager in some other capacity. A very low percentage, 3%, indicated they were told about the manager by family or friends and 1% knew the manager socially or personally.

- When hired into their current term position, 14% of respondents indicated that their managers told them that they would be made indeterminate eventually or that most term employees in the work unit get indeterminate jobs. Eventually, 15% were told that the term position provides good experience and 9% were told that they would likely be made indeterminate if funds became available. The category of "other responses" came out to 28%, the majority of which indicated that there was no discussion about opportunities for an indeterminate job and no guarantees were made.

- Employees provided the following reasons for being hired on a term basis (in descending order): never discussed other alternatives; to fill an opening quickly; to deal with fluctuating workloads; to backfill a position for an indeterminate employee on assignment; to get me in the door; to complete the work on a temporary project; to cope with unstable funding; to backfill a position for an indeterminate employee on leave of some kind; to adjust to shifting priorities in the organization; to try me out before deciding whether I might be suitable for an indeterminate position; to benefit from experience gained outside the Public Service. Where respondents indicated "other," this usually meant lack of funding or no indeterminate positions.

- Not surprisingly, 92% of term employees believed that people should never have to work as term employees instead of being indeterminate. Of those that indicated how much waiting time before becoming indeterminate was acceptable, 29% indicated two years, 26% indicated three years, and 23% indicated one year.

- Only 43% strongly agreed or agreed that their manager makes hiring decisions in a reasonable period of time.

- Of all the respondents, 48% strongly agreed or agreed that the process of selecting a person for a position is done fairly, 38% strongly disagreed or disagreed, and 14% didn't know.

- Of all the respondents, 73% indicated that they would recommend taking a term job to family members or friends as a way to get into the Public Service.

### Retention of Term Employees

- Of all the respondents, 53% had been reappointed (extended) up to two times in their current job, with 25% indicating that they had been extended five times or more in the same position (2% indicated 15 times).

- The average duration of each term extension for 12% of the respondents was for three months or less, 24% was between three and six months, 30% between six months and one year, 20% experienced extensions of one-year intervals, and 4% had extensions more than one year in duration.

- For the majority of respondents, 53%, their current job was the only term position that they had occupied; 38% had occupied up to three other term positions with the remaining 9% occupying four or more positions.

- Of the 47% who had occupied at least one other position, 25% of them did so in at least one other department or agency.

- Thirty-five per cent of respondents indicated that they had applied for an indeterminate job in their current work unit, 50% indicated that they had applied elsewhere in their current department or in another department, and 29% had applied for indeterminate positions outside the Public Service.

- Respondents (67%) indicated that it was not fair that the continuous service used to calculate the five-year waiting period for conversion to indeterminate status had to be in the same department, while 33% agreed with the current policy requirements.

- The most important reason that most term employees did not achieve indeterminate status, say 44% of respondents, is lack of funding for indeterminate positions or there are not enough indeterminate positions for all the term employees. The third most important reason given by 16% of respondents was that most terms are not hired with the intention of making them indeterminate employees. The fourth reason -- at 10% -- was cited as the service of some terms is interrupted intentionally so that they will not achieve indeterminate status.

- Only 17% strongly agreed or agreed that terms in their work units have good opportunities to get an indeterminate position.

- Ninety-five per cent strongly agreed or agreed that they have the qualifications required to get an indeterminate position within their work unit.

- Thirty-one per cent of respondents expect to get an indeterminate position within the next year.

- 86% strongly agree or agree that their department or agency is a good place to work.

- If respondents were intending to leave the Public Service, the main reasons, listed in descending order, were as follows: to find a permanent job, it takes too long to become indeterminate, to earn more money, to improve opportunities for training, to have better benefits, and to have access to flexible hours.

- The following summarizes the respondents' current plans with respect to their future employment:

  - 4% indicated they would remain a term in their current position
  - 36% indicated they would remain a term until they became indeterminate in their current position
  - 20% would seek indeterminate status in some other part of the department
  - 18% would seek indeterminate status in some other department within the Public Service
  - 8% would look for a permanent job outside the Public Service
  - of the 14% who indicated "other" as a response, it usually related to one of the statements above

- Overall, respondents reported strongly agreeing or agreeing with the following statements about the federal Public Service:
  - 92% strongly agreed or agreed that the Public Service has good salaries
  - 92% strongly agreed or agreed that the Public Service has excellent benefits
  - 88% believe the Public Service offers sufficient flexibility to balance work and personal life
  - 85% strongly agree or agree that the Public Service offers interesting and challenging work
  - 75% indicated the Public Service has a good quality working environment
  - Only 50% strongly agreed or agreed that the Public Service has good employee moral
  - Only 36% agreed that the Public Service offers good job security

**Treatment of Term Employees**

- 21% of respondents had experienced a break in service between term appointments with 84% of the breaks being for less than one month, 5% between one and two months, and 10% indicating breaks of three months or more
- the reasons for the breaks in service ranged, in descending order, from insufficient work, funding problems, it was the staffing practice to force breaks in service, uncertainty about the fate of a program or project, and they would not be automatically converted to a permanent status or needing to take time off for the birth of a child
- The majority of term employees did not indicate that indeterminate employees were given priority over term employees. Where it was close to 50%, it was in relation to acting or developmental assignments, receiving training opportunities, or getting decision-making responsibilities.

***Do indeterminate employees have priority over term employees?***

| Area | Yes | No | N/A |
|---|---|---|---|
| Acting or developmental assignments | 48% | 35% | 17% |
| Receiving rewards and recognition | 28% | 50% | 22% |
| Booking leave | 28% | 60% | 12% |
| Receiving training opportunities | 41% | 50% | 9% |
| Participating in work related social events | 8% | 80% | 12% |
| The assignment of interesting work | 31% | 55% | 13% |
| Getting decision-making responsibility | 42% | 45% | 13% |
| Other areas: the vast majority cited invitations to meetings, retreats and conferences | 19% | 36% | 44% |

- 71% of respondents strongly agreed or agreed that they received adequate recognition from their manager when they did a good job
- 87% of respondents strongly agree or agree that they know what their manager expects of them in their job
- 91% of respondents indicated that their colleagues treat them with respect
- 86% indicated that they are able to complete their assigned workload during regular working hours
- 69% indicated that they receive the training they require for their job
- 83% strongly agreed or agreed that term employees are included as full members of the team in their work unit
- 67% strongly agreed or agreed that they have just as much freedom to express their views as indeterminate employees
- 51% of respondents strongly disagreed or disagreed that they are notified of term extensions in a timely fashion

| Table 6 | |
|---|---|
| **Term employees with dependents who rely on them financially** | |
| Yes | 63% |
| No | 37% |

- 67% of respondents strongly disagreed or disagreed that their term position is stable enough to allow them to make major purchases for their family (e.g. a home, a car)
- 63% strongly disagreed or disagreed that their term job is stable enough to allow them to support the educational needs of their family

## Managers' Survey

A total of 128 managers completed the survey. The survey used on the Web site was a pared down version of the on-line survey that was co-ordinated by the PSC and conducted by IPSOS-Reid on behalf of the Joint Committee. There were 973 managers who responded to that survey, totalling 1,101 manager surveys received when counting the on-line survey. The results of the surveys were compared and the findings were similar if not identical in many instances.

### Respondent Profile

The managers who responded to the survey were very experienced. The majority, 85%, had 10 or more years of service in the Public Service with 40% of them with 25 years of service or longer. Over 50% of the managers also had 10 or more years of experience as hiring managers. The majority of managers who responded worked in a corporate services work setting, approximately 30% indicated their work unit provided either a face-to-face service, telephone service, or mail-in service, and 46% indicated they provide other types of services directly to clients. Of the 128 managers who responded 52% were male and 48% were female. In terms of employment equity 7% indicated they were Aboriginal, 6% visible minority, and 5% indicated they were a person with a disability.

Managers were found to be in a large range of occupational groups.

**Table 7**

| Group | |
|---|---|
| AS | 34% |
| BI | 1% |
| CA (CAP) | 1% |
| CS | 2% |
| EDS | 1% |
| EG | 2% |
| EN ENG | 1% |
| ENG | 1% |
| ES | 2% |
| EX | 10% |
| FI | 1% |
| GL | 1% |
| GT | 1% |
| HP | 2% |
| LS | 1% |

| Table 7 (Cont'd) | |
|---|---|
| PC | 1% |
| PE | 13% |
| PG | 2% |
| PM | 13% |
| PPI | 1% |
| SE-REM | 1% |
| TI | 2% |
| TR | 2% |
| VM | 2% |
| WP | 1% |
| Military | 4% |

Table 8 below shows the departmental distribution. Some departments such as Health Canada and Natural Resources Canada are missing in this survey but it is important to note that they were represented in the Hiring Managers' Survey, which was co-ordinated by the PSC and conducted by ISPOS-Reid.

| Table 8 | |
|---|---|
| **Department** | |
| Human Resources Development Canada | 13% |
| Public Works and Government Services Canada | 22% |
| Agriculture and Agri-Food Canada | 2% |
| National Defence | 13% |
| Fisheries and Oceans Canada | 4% |
| Transport Canada | 10% |
| Indian and Northern Affairs Canada | 11% |
| Veterans Affairs Canada | 4% |
| Department of Foreign Affairs and International Trade | 2% |
| Canadian Heritage | 2% |
| Industry Canada | 2% |
| Public Service Commission of Canada | 3% |
| Correctional Service Canada | 2% |

| Table 8 (Cont'd) | |
|---|---|
| Privy Council Office | 2% |
| Citizenship and Immigration Canada | 1% |
| Department of Justice Canada | 1% |
| Canadian Grain Commission | 1% |
| Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal | 1% |
| Canadian Transportation Agency | 1% |
| Statistics Canada | 1% |
| Prairie Farm Rehab Administration | 1% |
| National Library of Canada | 1% |
| Environment Canada | 1% |
| Department of Finance Canada | 1% |

The geographical distribution mirrors to a large extent the findings in the more extensive IPSOS-Reid on-line survey directed to managers. Ontario (excluding the NCR) was higher at 8% in the longer survey, which is good given the high population of term employees in Ontario. The western regions appeared higher in this survey.

| Table 9 | |
|---|---|
| **Location of employment** | |
| National Capital Region | 42% |
| British Columbia | 19% |
| Quebec (excluding NCR) | 8% |
| Alberta | 8% |
| New Brunswick | 5% |
| Manitoba | 5% |
| Newfoundland and Labrador | 4% |
| Nova Scotia | 2% |
| Ontario (excluding NCR) | 2% |
| Prince Edward Island | 2% |
| Saskatchewan | 2% |

| Table 9 (Cont'd) | |
|---|---|
| Northwest Territories | 1% |
| Outside Canada | 1% |
| Yukon | 1% |
| Nunavut | 0% |

## Key Findings

### Use of Term Employment

- Managers most often cited backfilling for an indeterminate employee on assignment or leave, to meet short-term operational needs, cope with temporary funding, and, to a lesser degree, to fill an opening quickly and to have a trial period before deciding on an employee's suitability for an indeterminate position as the reasons for hiring a term rather than an indeterminate employee.

### Recruitment of Term Employees

- Managers reported hiring term employees for certain groups more often than others in the last 12 months. These groups were CR and AS, which combined represented 80% of the hiring, with the PM and EG group following with about 6% each. The remaining categories represented 1-2% each for the DA, DD, ED, GL, GS, GT,HP, IS, TI, and WP groups. Statistics from September 2001 showed that the five PSAC groups with the greatest number of term employees were CR, PM, AS, GL, and EG.

- When asked what the manager usually tells term employees when hired about opportunities for indeterminate jobs in the work unit, the majority of managers indicated that they either tell them that they would have an opportunity to apply for indeterminate openings in the future or that a term position provides good experience. In relation to indeterminate employment, 10% indicated the term employees would likely get an indeterminate job if money becomes available, 9% indicated that most term employees get indeterminate jobs eventually, 5% indicated the term employees would likely be made permanent when indeterminate employees leave, and 13% indicated that their term employees would have little chance of becoming indeterminate in the unit.

- When hiring someone into a term position, the three most important factors considered were hiring the best qualified person, hiring a competent person, and personal suitability.

- Managers were asked to think about the last person they hired on a term basis and indicate how they first got to know that person and to choose all responses that were applicable. 54% indicated they met the person for the first time at the interview, which was followed by 22% stating that they were told about the person by people they knew on a professional basis, and 13% indicated the person had worked for them before. On the lower end of the scale 2% had been told about the person from family or friends, 2% knew the person socially or personally and 1% felt pressured by someone higher up in their department or agency to consider that person. (While the percentages are low in this survey because there were only 128 manager respondents, the results mirror the larger IPSOS-Reid manager survey.)

**Retention of Term Employees**

- Managers were asked to think about the most recent term employee they had extended and indicate how many times in total the person had been extended. 55% of managers indicated the term had been reappointed (extended) up to two times, with 6% indicating that the term had been extended five or six times.

- The usual duration of term extensions made by managers were for six months or more but less than one year (34%), more than three months, but less than six months (23%), one year or more (15%), and three months or less (9%).

- The most common reasons cited for extending a term employee were, in descending order, as follows: to maintain the existing level of staffing in the work unit, an employee on assignment or leave did not return, received additional funding, didn't want to lose a high quality employee, and increased workload.

- 38% of managers indicated they had not allowed a term appointment to expire without extension over the past three years. 20% indicated they had allowed one, 20% indicated two and, at the other end of the scale, 5% indicated they had allowed more than 10 to expire without extension.

- The most common reasons cited for those that were not extended were, as follows: operational needs had changed, because funding was not continued, the individual was not personally suitable for the work unit, because of the return of an indeterminate employee previously on assignment or leave, and the person was not able to do the work.

- When asked how many times a term was likely to have been extended before achieving indeterminate status, the results showed that 38% of managers indicated four times or more, 17% didn't know, 13% indicated not applicable, 10% said three times, 10% said twice, 7% indicated they never become indeterminate, and 4% said once.

- In response to how many years of service term employees have before they are automatically converted to indeterminate status, 72% provided a number of years, 16% didn't know, and 9% believe term status should not exist.

- Of the 72%, the following responses indicate how many years of service terms should have before they are automatically converted to indeterminate status. It is key to note that 58% of managers indicated between one and three years.

  - 24% - 3 years
  - 25% - 0 years
  - 20% - 2 years
  - 14% - 1 year
  - 8% - 5 years
  - 5% - more than 5 years
  - 3% - 4 years

- Managers who put a number other than 0 were asked why they thought that number of years was required. In response, the majority of managers indicated that it was unfair to make terms wait any longer and that the Public Service would lose good people by waiting; two other key considerations were preserving maximum flexibility for managers and funding.

- Managers were split 50/50 on whether the service in different departments or agencies should count towards accumulation of time for conversion to indeterminate appointment.

- The six most important reasons why some term employees have not achieved indeterminate status were indicated by managers as being no permanent funding for indeterminate positions, some terms leave for permanent jobs elsewhere, there are not enough indeterminate positions for all the term employees who want one, most terms are not hired with the intention of making them indeterminate, the process of staffing an indeterminate position takes too long, and once some term employees have been through a trial period, it is clear they should not be hired on an indeterminate basis.

### Treatment of Term Employees

- 55% of managers indicated that no terms in their work unit had a break in service between term appointments, 28% indicated yes, and 10% didn't know (7% indicated not applicable).

- The three main reasons for the breaks in service were funding problems, the employee had requested it, and insufficient work. (It is important to note that 71% indicated this was not applicable.)

- The majority of managers indicated that indeterminate employees were not given priority over term employees. Where the majority or close to 50% indicated that priority was given to indeterminate employees, it was in relation to the amount spent on training (54% said no), receiving learning opportunities (58% said no), and getting decision making responsibility (54% said no).

- For those managers who indicated less money was spent on training term employees, the three main reasons given were the duration of the term, lack of money to train everyone, and the term employees already had the necessary skills.

- Areas where it was clear that indeterminate employees did not receive priority over term employees were the following: receiving rewards and recognition (79% said no), booking leave (79% said no), participating in work-related social events (96% said no), and the assignment of interesting work (70% said no).

## Tell us what you think

Former PSAC term employees, current PSAC term employees, and public service managers were also provided with an opportunity to communicate directly with the Joint Committee either by sending a postcard to the co-chairs sharing their views and concerns or sending their ideas and solutions to the Joint Committee. The findings have been summarized separately under Postcard Summary and Idea Summary under the four themes leading to possible solutions and recommendations. In total, 410 written comments were received.

## Summary of Postcards to the Co-chairs

Employees sent 271 postcards to the co-chairs. The following findings are a roll-up of various statements made by individuals and reflect the opinions of more than one. Not surprisingly, the vast majority of comments shared fell under the "treatment of term employees."

### Use of Term Employment

- Term employment is used as a way to recruit new blood into the organization.
- Term employment is being used incorrectly to help managers remain within their "A" budgets.
- Managers use the term appointment strategy to avoid the cumbersome, time-consuming, and not always successful staffing process.
- There is good reason for using term employees to undertake special projects or task forces that have fixed terms.
- Using term employment allows managers flexibility in terminating employment and avoiding the burden associated with the removal of indeterminate employees.
- Managers extend terms for fear of losing a good term employee to a priority referral.

### Recruitment of Term Employees

- People are being cycled through the options of casual, agency, contract, and term in the same job.
- The process of submitting applications to the PSC is frustrating and cumbersome.
- The competitive process is tardy when the need for personnel is so high.
- Term employment sets up a paradigm where you are always pitting one person against another through the competitive process as terms are forced to compete continually for their positions, which leads to frustration and increased stress levels for term employees.

- The number of terms, casuals, and contractors should be limited, but financial disorganization is the problem – not enough "A" base money in the system.

- There is a strong movement towards eliminating term employees when a more contingent and mobile workforce is required. The Public Service needs this kind of cross-pollination to support knowledge transfer and working horizontally. Without term employees, a source of vitality in the Public Service is cut off.

### Retention of Term Employees

- With the aging demographics in the Public Service and resulting loss of expertise and experienced employees, the government should be making term employees permanent to help alleviate the above-noted situation.

- Training dollars invested in term employees are wasted when those employees are not retained as indeterminate employees.

- Term employment ensures retention of competent employees as it is easier to end a term employee than an indeterminate one.

- The practice of qualified people repeatedly having to go through boards when lists run out for the same position for which they are already qualified and have been performing was highlighted many times. (One person expressed it as "having terms re-compete against each other is a very divisive and demoralizing experience and creates negative effects on team-building processes.")

- If an individual is working in the same job for two to three years, there is a strong indication that the work is regular and there is a need for a permanent position.

- Time and money is wasted to grant new security clearances when term employees who already have security clearances are not appointed.

- All employees ultimately work for the same employer but are penalized for working in another department during employment.

- The loss of trained term employees greatly affects indeterminate employees, who are left with heavier workloads and usually results in hiring and retraining new term employees.

- Term employees should be factored into succession planning.

## Treatment of Term Employees

- Insecurity, inability to make future plans, impact on family responsibilities, stress due to repeated extensions, and uncertainty were the most significant concerns raised. (One person stated that "repeated extensions are detrimental to the health, well-being and personal lives of term employees.")

- The three-year freeze has had a significant negative impact on term employees resulting in long-term term employees waiting eight years before becoming permanent.

- Terms repeatedly reported experiencing extreme stress at each contract renewal because of the lack of advance notice with some term employees indicating that the initiative to seek the extension and follow-up on paper work comes from the term employee.

- Related to the uncertainty of future employment and lack of advance notice at contract renewal time, term employees use valuable performance time to search for other employment and engage other term and indeterminate employees in related discussions during work time.

- The notion of second-class worker/citizen was most often linked to inaccessible training opportunities and career advancement opportunities, being referred to as "only a term" was also referenced as supporting the notion of a second-class worker.

- Lack of union support for term employees was raised several times.

- It is unfair that term employees have to work under the pressure of repeated extensions for long periods of time with no commitment to their future.

- The need to constantly demonstrate value to employer for fear of not being renewed means working unpaid overtime, inability to take sick leave when ill, working harder than their indeterminate colleagues, never voicing opinions or issues that superiors might view as a criticism.

- There is no introduction for term employees, no communication of the organization's goals, term employees are not aware of their rights, and staffing plans are unknown.

- The following are worthy of mention but were raised less often than the foregoing points:

  - not allowed the same opportunities to work at home;

  - don't have the same access to equipment;

  - negative effect on indeterminate employees (i.e. never knowing how long term employees might be there so that indeterminate employees anticipate additional workload when term employees are not renewed);

- term employees are training indeterminate employees;
- though not raised often, it is important to mention that there were instances where contracts were not renewed due to maternity leave;
- letters of offer are written in a tone that is demeaning and undervalues the important work term employees do; term employment is reduced to a nameless and faceless entity in these letters; (This point has been included as it was also voiced by term employees during town hall meetings.)
- a feeling of helplessness resulting from not having the right to complain in the case of an injustice toward the term employee.

### Possible Solutions

Note: This section differs from the previous one in that the ideas and solutions presented are a summary of individual responses as opposed to a roll-up.

- The range of options expressed varied from all indeterminate staffing only, to appointment to indeterminate status after six months, one, two and three years with three years being the maximum number of years mentioned.
- The impact on employment of current term employees should be considered before casual employees and students are hired.
- Performance evaluations should be completed for any term employee not being renewed for the term employee's record.
- Changes should be made so that pensions are not affected. If the government is having difficulty recruiting and retaining skilled staff, then experienced workers could be retained for longer than six months on a term basis.
- Original eligibility lists should be used for all reappointments to avoid competing for an individual's own job.
- There should be a policy on "pregnancy and term employees."
- Individuals should only have to qualify once for their job; when the list has expired, re-appointments should be based on seniority.
- There should be orientation sessions for term employees.
- Term employment in all government departments should count towards the calculation of total term employment for indeterminate appointment.

- The corrective action should be focused on the problems with "indeterminate staffing" so as to obviate the need for managers to make term appointments.

- Term employees who have to cease working due to illness or injury (most vulnerable) should be able to return to their job if it still exists. This would help term employees who need income and health benefits.

- The cost of carrying out repeated competitions should be reviewed as should the investment of training dollars, especially in situations where a term employee who has been performing the job is qualified but is not high enough on the eligibility list so that someone else is appointed to their position.

- Terms should be dealt with retroactively to at least the date of signing the current collective agreement.

- The periods of employment and re-appointment should be for as long a period as possible to avoid the administrative burden on the Pay and Benefits group.

- Term appointments should be made for three months initially so that all term employees receive the maximum benefits.

## Summary – Sharing Ideas with the Joint Committee

A total of 139 individuals chose to share their ideas with the Joint Committee. The following findings are a roll-up of various statements made by individuals and reflect the opinions of more than one.

### Use of Term Employment

- Term employment should only be used for legitimate reasons (i.e. maternity leave, medical leave, personal leave, projects that have an existing end date, to meet urgent operational needs, and where the indeterminate employee will be returning); otherwise, term employment is not legitimate.

- Term positions are used by some individuals as stepping stones for private sector jobs.

- The current way term employees and contractors (long-term use in the same position) are used has become part of our corporate culture and is also an indication of poor business planning.

- Term employment is used as another form of probationary period (staffing mistakes cannot be corrected without enormous investment of time, which is usually prohibitively expensive).

- Term employment should be maintained: it provides an efficient method of acquiring staff when there is an urgent need. Hiring a term employee enables managers to let the employee go with minimal paperwork if the person should prove to be unsuitable, unqualified, or the work requirement is of a short duration.

- Departments hire terms for less than one year to avoid the priority system.

### Recruitment of Term Employees

- Current hiring practices take far too long given the short-term need associated with term employment. Casuals and temporary help are sometimes used when term employment really should have been used. (Statements referred to both departmental processes and PSC processes.)

- The timeliness of hiring can affect the decision to use term employees.

- The next generation to be recruited may not be interested in joining organizations that do not take care of their employees.

- Contracting personnel through agencies and internships needs to be re-evaluated.

### Retention of Term Employees

- Competing for the same position repeatedly after qualifying initially is redundant, time-consuming, expensive, and very stressful for term employees.

- In addition to the cost of continuously running board interviews for the same position, the investment in training for term employees should be considered plus the cost of training new staff.

- In order to retain people in the Public Service who are already trained, early decision making and more advance notice on renewal or non-renewal of term should be provided.

- Repeated extension of term employment should lead to indeterminate staffing.

- The ability to recruit and retain good workers will be difficult in the future when only offering term positions.

- Current human resources and staffing procedures for posting jobs within the Public Service internally limit opportunities for term employees due to geographical restrictions.

- Given the projected turnover due to retirements in the Public Service, now is the time for the federal government to realize the value of term employees.

### Treatment of Term Employees

- Term employees do not receive formal performance evaluations.
- Repeated extensions and long periods of temporary employment affect self-esteem, dignity, sense of well-being, and can be emotionally overwhelming.
- Repeated extension of term employment does little to support the image of an employer of choice as the employee is forever in a holding period, which affects the employee's personal and family life.
- The uncertainty experienced by the term employee costs the government money because of the continued preoccupation with job security.
- Advance notification for renewal of term employment is too short, and decisions are often last-minute.
- The provisions of the WFA (unions want a job for life for their members) leads management to use terms to reduce risk of WFA.
- Working conditions that make term employees feel like they are second-class workers include fewer training opportunities, not being asked to participate in committees or important meetings, being treated a resource as opposed to a person.
- A break in employee service may affect benefits that could be accompany continuous service (i.e. continuous service and pension, earned vacation).
- Term employees will not stand up for their rights for fear of retaliation and non-renewal of their contract.
- There were several references to the non-renewal of term employees who were approaching the time requirement to become indeterminate.
- Term employees have to pay all the same deductions as indeterminate employees but do not enjoy the same status and job security.

### Possible Solutions

Given that the focus of this part of the Web site was to provide an opportunity to interested PSAC term employees, former PSAC term employees, and public service managers to share ideas and potential solutions with the Joint Committee, individual suggestions have been recorded.

- The period of time before a term employee is appointed indeterminate varied:
  - after a set probationary period
  - after 6 months
  - after 1 year
  - no more than 12 months over 2 consecutive fiscal years
  - 2 years any department
  - 2 years same department
  - after 3 years
  - after 3 years of service regardless of breaks in service
  - years of service during the freeze should be considered in any change
  - everyone hired on a term basis initially for trial periods of say 9-12 months during or at the end of which time a decision would be made as to whether the employee would be appointed permanently
- Continuous service with different departments should be considered for appointment to indeterminate status.
- Seniority should be used in determining rank on boards (one can rate first in one competition only to rate second on another one for the same job).
- All terms should have to qualify only once on a board for their position; indeterminate appointment should then be based on seniority.
- Term employment is a valuable tool if handled wisely. (Improvements should be made to the current testing system; records on employee performance should be kept; if a term employee is let go or fired, there should be some mechanism in place to prevent this individual from being hired by another department.)
- There needs to be a healthy look at the effects of term employment on family life.
- Term employees should not have to walk the picket line during a strike especially when they are not sure of their future with the government.
- Term employees should be encouraged to develop learning plans and to take part in a mentoring program.

- It would be helpful for staff members who want to remain with the federal government to be informed on how to prepare themselves to be considered and how to compete in competitions. Time, energy, and money is invested in term employees and to reap the benefits, time should be taken to develop the term employees who are interested in being part of the "Workplace of Choice" in the future.

- When you hire a term employee, they should be given the same treatment as an indeterminate employee – the rules and regulations, the way the system works can be confusing. A brief explanation and a "new employee orientation session" would certainly help.

- There should be a clear indication of objectives and goals to be achieved and standards to be met. This should be evaluated over the length of the term appointment and a clear indication should be given regarding whether or not the employer wishes you to continue.

- There should be a limit to the number of times a term can be renewed.

- Managers need to do a better job in their business planning phase in order to better forecast resource requirements. This way, they will not put themselves in a situation where they have to find a way to beat the system to hire the people they need.

- Improve the annual performance reviews and tie annual performance evaluations to job security or continued employment.

- Create a pool of qualified resources that managers can tap into, something like a "Term Employee Supply Pool."

- On-line system or database should be implemented for managers to input their requirements and receive CV's that meet those requirements.

- PSC candidates should be tested for language skills and perhaps have security clearances besides the administrative testing, which would accelerate the hiring process.

- Term employees should be paid slightly more than non-term employees to compensate for added risk. This is exactly why contractors are paid more to help with workload.

- There should be a limit to the number of term employees allowed in any particular unit, department, directorate, or division.

- If somebody is hired for a term position as a result of a competition, they should not have to undergo another competition for the same classification unless they are subsequently not employed in that position for a continuous period of 18 months.

- Eliminate both indeterminate and term from the government vocabulary and start hiring and retaining people based on their skills, not on their employment status. When people are being laid off, an indeterminate employee who is not a good performer will be kept before a term employee who performs well because of employment status.

- Have a special committee in the office including an advisor from the union to help term employees know their rights in regards to strikes and other issues.

- Create a bridging program to integrate term employees into indeterminate workforce. Such programs should include interim funds to carry a term between projects and should include training plans so employees have the skills and expertise necessary to provide continuity.

- Extend the time limits of lists that term employees are on or do away with them altogether.

- Run competitions for both term and indeterminate use; after the probationary period the term positions should be made indeterminate.

- A person in the same position for two years or more should be indeterminate, or 3 years in the same department in different positions. If the manager of the work unit is unable to fund the position, the person should go on a priority list within the department.

- Have rules for term employees when it comes to layoffs or stop taking $550 a year of union dues from term employees.

- Union should improve its representation of term employees.

- The federal government should consider "indeterminate seasonal" hiring. This way, terms would not be forced to keep applying for competitions in order to stay employed.

- A brochure should be prepared and must be given to every term employee as soon as they are hired (or on their first day on the job). This brochure would outline the rights and responsibilities of term employees, what they are eligible for and what they are not eligible for as term employees of the government, and include the differences between term and indeterminate employment.

- Give long-service term employees the same right of referral and access to all vacancies as those employees that are affected, priority, or work-force adjusted.

## Comparison of Manager and Employee responses

For the most part managers and employees were saying the same things. The table below is a summary of their responses with respect to…

| EMPLOYEES | MANAGERS |
|---|---|
| 14% indicated that their managers told them they would be made indeterminate or that most terms in the work unit get indeterminate jobs eventually; 9% were told they would likely be made indeterminate if funds became available. | In relation to commitment to indeterminate employment, 10% indicated that term employees would likely get an indeterminate job if money became available; 9% indicated that most terms here get indeterminate jobs eventually; and 5% indicated they would likely be made permanent when indeterminate employees leave. |
| The top three reasons that employees were given to explain why managers were hiring on a term basis were as follows: to fill an opening quickly, to backfill a position for an indeterminate employee who is on assignment, and to deal with a fluctuating workload. | The first two reasons were the same responses managers provided; the third one differed in that managers indicated the need to cope with temporary funding. |
| The majority expressed a need for the policy requirement of 5 years of accumulated time before becoming indeterminate should be reduced to 3 years or less. | The majority of managers indicated the time period should be 3 years or less. |
| How the employees first got to know the term employees and how the managers first got to know the employees in their current job matched with the majority indicating they met first time at interviews, or when they started their jobs, averaging 55% with the lower end of the scale 1-2% indicating they knew the manager or employee socially or personally or were told about the person from family or friends. | Same comment. |

| EMPLOYEES | MANAGERS |
|---|---|
| With respect to term extensions, 53% reported having been extended up to 2 times in their current job, 25% indicated that they had been extended 5 times or more. | 56% of managers reported the same activity, however, the question differed slightly for managers who were asked to think about the most recent term they had extended and how many times had that person been extended, which resulted in 6% of managers indicating more than 5 times. In a subsequent question, managers were asked how many times a term employee in their work unit is likely to have been extended before he or she achieves indeterminate status. 38% of managers indicated 4 or more times, which is close to the employees' results. |
| The average duration of term extensions:<br>• 3 months or less (13%)<br>• between 3 and 6 months (24%)<br>• between 6 months and 1 year (30%)<br>• 1 year (20%) | The average duration of term extensions:<br>• 3 months or less (9%)<br>• between 3 and 6 months (23%)<br>• between 6 months and 1 year (34%)<br>• 1 year (15%) |
| 65% of employees indicated that time spent in different departments should count towards indeterminate status. | 50% of managers indicated the same. |
| The reason most cited as to why terms did not achieve indeterminate status was lack of funding. | Managers provided the same reason. |
| Top three areas where terms are treated differently than indeterminate employees were access to training, receiving learning opportunities (actings or developmental), and obtaining decision-making responsibilities. | This was identical to what the managers said. |
| 21% indicated that they had experienced a break in service. The top 2 reasons were identical: funding problems and insufficient work. | 28% indicated that term employees in their work unit had experienced a break in service. Reasons given for breaks were the same. |

## Conclusions

Findings from the Web site tools confirmed the research results from Phase 1 of the study and introduced new areas that had not been identified in the initial research.

There are a number of areas that appeared to be more problematic than others and for which potential solutions should be explored. These are outlined below:

- It appears that term employment is being used in situations where there is clearly an ongoing need with 26% of respondents indicating that they have been in their current position in excess of three years. The current policy requirement of five years was not seen as the preferred option for the majority of employees and managers. The various options put forth by employees and managers should be tested (ranging from only indeterminate staffing to indeterminate status after six months up to the current five-year requirement. Two or three years appeared to be where the majority was sitting.)

- Given that 66% of term employees felt it was unfair that continuous service in different departments and agencies cannot be included when calculating service for indeterminate status and that managers were split 50/50 on the issue that this aspect should be tested.

- Repeated and continuous term appointments to the same position could be indicators of an indeterminate requirement (25% of term employees indicated that they had been extended in the same position five times or more). The idea of deciding on a limited number of extensions before having to make an indeterminate appointment could be explored.

- Funding allocation appeared repeatedly as a reason to explain why a term position is created instead of an indeterminate one, why terms are extended, duration of extensions, why some term employees experience breaks in service, lack of advance notice to term employees for renewal of term. Changes to current practices and education and awareness around this issue are required.

- Lack of advance notice to term employees on renewal of term appointment has to be examined. Many experienced last-minute notice or having to initiate confirmation of extension themselves.

- Repeated requirements for term employees to re-qualify through competitions for their own job is a major irritant and costly to the government. This practice needs to be revisited within the context of Staffing Policy and education to managers on their options should be made available.

- While the majority of term employees did not indicate that they were treated differently than indeterminate employees and managers felt they were not giving priority to indeterminate employees over term employees, some term employees did say that there were areas in which they felt strongly that they were indeed being treated differently. The areas that require some action are training and development opportunities for term employees, involvement in decision making, and inclusion of term employees at meetings, retreats, and conferences.

- 13% of term employees indicated that the average duration of a term extension was less than three months and 24% indicated the average was between three and six months. Action should be taken to educate managers on maximizing the length of term extensions for term employees, which would also reduce the administrative burden for Compensation Advisors. (This is also tied to funding allocations.)

- From the information provided, the term employee population is well educated, experienced, trained, has a disproportionately high representation of members of an employment equity group (except for persons with a disability), and has a desire to remain in the Public Service. Proactive action should be taken in terms of HR planning and succession planning to ensure that the Public Service retains resources that will be needed for the future.

- The need for orientation sessions for term employees was raised.

- Solutions for remedying the practice of using term employment as a probationary period should also be explored.

- It appears that the majority of term employees does not receive formal performance evaluations, which should also be investigated.

- The impact of long and cumbersome staffing processes has resulted in the use of term employment instead of indeterminate employment.

- The three-year hiring freeze from 1995 to 1998 has resulted in term employees having up to eight years of term service. Options to reduce the current policy requirement from five years will resolve some of these problems.

- Solutions related to additional union support for term employee members should be explored.

Supporting Document D

# Stakeholder Consultations

# Joint Term Employment Study

# Table of Contents

**Introduction** ..... 1

**Employee Consultations** ..... 2

Findings ..... 4

Use of Term Employment ..... 4

Recruitment of Term Employees ..... 5

Treatment of Term Employees ..... 5

Retention of Term Employees ..... 7

**Consultations with Human Resources Practitioners** ..... 8

Findings ..... 8

Use of Term Employment ..... 8

Recruitment of Term Employees ..... 9

Treatment of Term Employees ..... 9

Retention of Term Employees ..... 10

**Appendix A – Access Conference Report, May 10–12, 2002** ..... 11

**Special Survey Regarding Disability Issues & Term Employment in the Public Service** ..... 15

**Appendix B – Managers' National Professional Development Conference Report** ..... 20

## Introduction

One of the main goals of the Joint Committee was to provide as many opportunities as possible for the various stakeholders to share their experiences and provide their input on the issue of term employment. The main considerations in choosing and developing the research tools that would be used during the joint study were whether they would reach as broad an audience as possible and as quickly as possible given the short timeframes the Joint Committee had at its disposal. However, the Joint Committee also considered the complementarities of the different tools and chose tools that would allow not only broader participation but also different perspectives and more detailed information.

With this in mind, the Joint Committee decided that in conjunction with the focus groups that were being held with term employees, the Joint Committee members would also organize and attend other consultative forums with stakeholders. What follows is a summary of these forums, which were held in Montreal, Toronto, Halifax, Winnipeg, Vancouver, and the National Capital Region between April 15 and May 6, 2002.

## Employee Consultations

In addition to the focus groups, which were being held with a random sample of term employees, members of the Joint Committee also attended town hall meetings, work site meetings with term employees, and meetings with the Public Service Alliance of Canada (PSAC) equity group representatives. The members of the Joint Committee felt that these meetings would allow employees who could not complete the web survey or were not chosen as focus group participants a chance to provide their input directly to the members of the Joint Committee.

The town hall meetings were organized and co-ordinated by the PSAC regional offices in Toronto, Montreal, Halifax, Winnipeg, Vancouver, Ottawa, and Hull. They were advertised through PSAC's national and regional Web sites and were open to current and former term employees as well as union activists. A moderator's guide was developed by the Joint Committee, which allowed for an orderly discussion that lasted between two and three hours and covered the main themes of the study: the use of term employment and the recruitment, retention, and treatment of term employees. Two of the meetings were facilitated by PSAC elected officers with members of the Joint Committee in attendance, and the other meetings were facilitated by members of the Joint Committee.

In addition to the town hall meetings and the focus groups, the members of the Joint Committee also maximized their presence by attending meetings with term employees, which were held at the employees' work sites. While interest and availability were the main determining factors for the work site visits, the members of the Joint Committee were nonetheless able to visit a broad cross-section of workplaces that represented a wide variety of occupations, types of work and had large percentages of term employees. These meetings were organized by the term employee members of the Joint Committee with the collaboration of local management. They lasted approximately two hours and were facilitated by members of the Joint Committee using the discussion guide, which was developed for the focus groups with term employees, as a facilitation guide.

Given the high representation of equity groups in the term population, the Joint Committee wanted to ensure that equity group members had a chance to participate in the study. In this phase of the study, members of the Joint Committee attended a discussion group with the Halifax anti-racism action committee, and the co-chairs of the Joint Committee attended the PSAC Access Conference, where participation in the study was promoted and a special survey was developed for the conference participants.

The following is a list of all of the consultations, which were held with employees during this phase of the study.

## 1. Town Hall Meetings (PSAC-sponsored)

- Halifax - April 18 - Approximately 50 attendees
- Montreal - April 16 - Approximately 30 attendees
- Ottawa - April 17 - Approximately 20 attendees
- Hull - April 18 - Approximately 4 attendees
  (The building had been closed due to fire)
- Toronto - April 16 - Approximately 35 attendees
- Winnipeg - April 25 - Approximately 35 attendees
- Vancouver - April 30 - Approximately 50 attendees

## 2. Work site Visits

- Montreal
  - April 16 and April 17
  - National Defence (Longue Pointe Base), Veterans Affairs (Sainte-Anne de Bellevue Veterans Hospital), International and Domestic Immigration Call Centre, multi-department meeting at Complex Guy Favreau, multi-department meeting at 715 Peel Street
- Winnipeg
  - April 25
  - Agriculture Canada Farm Income Security Branch-NISA/CFIB, Human Resources Development Canada (HRDC, employment insurance call centre)
- Vancouver
  - April 29
  - Grain Commission, HRDC and Refugee Board, HRDC Abbotsford
  - April 30
  - HRDC employment insurance, National Parole Board (New Westminster), HRDC employment insurance call centre
- National Capital Region
  - May 6
  - External Affairs and Hull Passport Office

3. **Other Stakeholders**

- Anti-Racism Committee - Halifax, April 18
- Managers First! Managers' National Professional Development Conference - Banff - April 21 to 24
- Access Conference - Toronto, May 11–13
- Written Submissions

What follows is a summary of the main findings during the consultations with employees and is grouped by the studies four main themes. The comments listed are those that the members of the Joint Committee heard most frequently and represent the views of the majority of the employees who participated in the various forums.

## Findings

### Use of Term Employment

Term employment is often being used for continuing work.

Term employment is not being used in the way that it was originally intended, which is to backfill a long-term but temporary absence or staff a short-term finite project.

Some shops, notably operational establishments like call centres, contain a large percentage of term employees — from 25% to almost everyone.

In some regions, employees feel that term employment is being used to improve the statistics on compliance with the *Employment Equity Act*.

Term employment is being used because term employees are easier than indeterminate employees to dismiss; therefore, they are easier to control and can be pressured to over-perform.

Term employment is being used as an extended probationary period. Terms feel that they are under constant pressure to perform and that they are more closely monitored than indeterminate employees when it comes to punctuality and use of leave.

## Recruitment of Term Employees

Overall, most term employees were hired through the Public Service Commission of Canada (PSC) process (often using the PSC Web site), although some were formerly casuals and some were formerly in student programs.

In the National Capital Region, a different tendency exists: many term employees start as employees of temporary agencies, are re-hired as casual employees, and eventually become term employees through a competitive process.

There is often an impression at the time of hiring that long-term positions are available; some newly hired term employees are promised the offer of an indeterminate job "soon" — a promise that is "rarely kept."

Most term employees were hired through a competitive process; a large percentage was subjected to multiple interviews and stringent written tests.

Most term employees were initially hired for six months or less, and many reported receiving initial appointments of three months followed by six-month extensions. However, there were cases in which term employees were initially hired for one month or less and renewed on a monthly or even weekly basis for extended periods of time.

## Treatment of Term Employees

Terms often feel like "second class citizens." While in some work environments, term employees feel they are treated the same as indeterminate employees, in others there is a definite class structure and "pecking order."

There appears to be a distinction between work sites where there are many term employees and work sites where there are few. In those environments where a larger percentage of term employees exists, complaints of unequal treatment vis-à-vis indeterminate employees are more frequent. In contrast, term employees who work in a predominately indeterminate environment tend to feel that they are treated the same as everyone else.

Many of the benefits accorded to indeterminate employees are not readily available to term employees. These include the following:

- the bilingual bonus
- the supervisory bonus (payable when training other employees)
- equal distribution of overtime
- access to choice in work scheduling and vacation leave scheduling

- equal access to reclassification
- paid education leave
- long-term disability

Persons with disabilities who are term employees feel that they are often not provided with the tools, specialized equipment, and access to choice of work location necessary to do their work.

Some term employees claim that they are often given the most demeaning or distasteful duties: training their own replacements, removing dead rats from the grain, handling dangerous goods, and working with untrained co-workers in dangerous situations.

Terms suffer from high job insecurity, which has a number of consequences:

- Because their jobs are not permanent, term employees often have trouble getting mortgages and credit and are hesitant to start families — "my life is on hold."
- Terms often feel compelled to "toe the line" and not make waves on the job or exercise the rights afforded by their collective agreement because they may not be renewed; some are afraid to take sick leave when ill or identify their disabilities, and many are not comfortable expressing their opinions. They are sometimes subjected to dangerous or unsafe working conditions because they dare not complain.
- Some term employees are subjected to intimidation and "subtle threats," being told by managers and warned by co-workers that the employer has "no legal obligation" to term employees and urged to "be careful" and "not push" if they expect to be renewed — this results in an atmosphere of fear at the workplace.
- Term employees are subjected to heightened anxiety when approaching renewal time, which may be as often as once a month. The anxiety when approaching the five-year rollover threshold is tremendous.

Some term employees reported that the letter they received indicating that their term was being extended included not only the usual stipulation that the duration of the term could be changed at any time, but also an additional provision stating that, if they were to be laid off during the said extension, the letter would serve as the notice of layoff as well.

While job-specific training is often mandatory for term employees, access to developmental training and on-the-job training through assignments is usually severely restricted, if not completely unavailable.

## Retention of Term Employees

Most term employees are required to compete repeatedly for their jobs in order to be extended; if they don't make the list, they won't have a job. As a consequence, these term employees feel threatened as the number of new term employees grows.

Term employees are often required to compete repeatedly against each other for placement on the list, which fosters stress and disharmony.

Many term employees feel that integrity and honesty in the staffing and employment process is lacking. Some term employees reported feeling that favouritism is frequent and managers are selective about which rules they apply with respect to competitions and hiring. Some also reported feeling that pockets of nepotism exist.

Reverse order of merit is sometimes used to determine which term employees will not be renewed. In these instances, "personal suitability" is frequently the overriding criteria (up to 80%) used to judge merit.

Most term employees are not told until the last minute whether they will be renewed or let go; in many cases, they don't receive their renewal letter until after the term has expired.

Some term employees are pressured to apply for indeterminate positions, while others are not allowed to apply. In any case, indeterminate positions are few and far between.

Many term employees, especially those under 35, don't want to wait around and see if they will be hired for another three months; good people, who now feel nervous of the government as an employer, are leaving.

From a youth perspective, term employment is a significant deterrent to viewing the government as a workplace of choice.

Term employees reported spending a lot of time looking and competing for indeterminate positions. Most reported that they spend time every day looking for indeterminate positions. One term reported that "during a six-month term appointment, you spend the first two months learning the job, the next two doing the job well, and the last two looking for another job."

## Consultations with Human Resources Practitioners

In addition to the consultations with employees, Joint Committee members also attended meetings with a cross-section of human resources (HR) practitioners. The purpose of these meetings was to ensure that the HR community was able to participate in the study and to allow the Joint Committee members to explore some of the issues, such as staffing practices, in greater detail. These meetings were held in Halifax, Montreal, and Vancouver and were organized by the management members of the Joint Committee in collaboration with the PSC. Participants were chosen based on departmental representation and reflected a cross-section of the various HR functions. The meetings were facilitated by the members of the Joint Committee, and the discussion guide, which was developed for the focus groups of term employees, was used as a facilitation guide.

The following is a list of the consultations, which were held with HR practitioners and other employer representatives.

**1. Meetings with HR Practitioners (Employer-sponsored)**

- Halifax - April 19
- Vancouver - April 29
- Montreal - April 15

Again, the following summary contains the common threads running through the information gathered and is grouped by the four main themes of the study.

### Findings

### Use of Term Employment

Term employment is often being used for continuing work because the workload is there but it is not possible to get funding for this workload on a permanent basis.

Some HR practitioners feel that casuals are now being used to fill the niche previously filled by term employees: staffing of short-term, finite projects.

Term employment is often cited as a substitute to undergoing the lengthy process necessary to staff indeterminately.

Term employment allows managers to hire without fearing the consequences of a future downsizing, which would require a "guaranteed reasonable job offer" or a termination incentive financial package if the employees were indeterminate.

Some managers use term employment as a substitute for probation.

While overt productivity demands are not higher for term employees than indeterminate employees, "if they [term employees] don't produce, they won't be renewed; the consequences of not succeeding may be more serious."

### Recruitment of Term Employees

Most term employees are hired through the PSC process, either directly into the job or into a PSC inventory.

In the regions, name referrals from the casual or student ranks or from other sources are rare. One region reported that name referrals are used sparingly — mostly for the hiring of term employees from the scientific and employment equity communities.

There is confidence that the recruitment mechanisms used to hire term employees are as rigorous as those used to hire indeterminate employees and that the time investment is the same; however, hiring term employees is faster because no appeals or post-boards are necessary.

Most term employees in an office environment are initially hired for six months, although some departments in some regions advocate one year; term employees in operational units are often hired for less than six months.

### Treatment of Term Employees

Term employees are second-class citizens; they have no voice.

The HR practitioners recognized that insecurity was high for term employees and that the impact was stressful — especially for single mothers.

The level of activity around grievances from term employees is virtually nonexistent.

Term employees don't grieve or complain in general; they keep a low profile, which indicates a low level of morale.

Some HR practitioners maintained that the fear term employees feel about not being renewed is "self-inflicted."

Some HR practitioners cited occasions when the automatic rollover to indeterminate was avoided by not renewing the term and hiring a new person.

There was recognition that a discrepancy exists in favour of indeterminate employees for developmental opportunities, secondments, one-year assignments, leave scheduling, and conference attendance.

In some departments, it is true that indeterminate employees get the "first crack at training and conferences."

### Retention of Term Employees

Some HR practitioners were surprised to hear that term employees were required to compete repeatedly for their jobs and found it difficult to understand the need for multiple and repeated competitions for the same job. Others were surprised that continual re-competing was not the norm in all environments.

Managers recognized that sometimes term employees wouldn't apply for their friend's job.

In one region, labour relations practitioners felt that seniority, rather than reverse order of merit, is a more humane method to achieve downsizing.

HR practitioners stated that "we have a problem processing our own [indeterminate] people," and indicated that, due to lengthy and ponderous internal mechanisms, staffing cannot be done "in a timely way."

There is recognition that there will be recruitment challenges in the future.

Most HR practitioners did not feel that an inordinate amount of working time was spent by term employees searching and applying for indeterminate positions; however, they did recognize that most term employees are on "a quest for stability."

## Appendix A – Access Conference Report, May 10–12, 2002

From May 10 to 12, the co-chairs of the Joint Committee attended the PSAC Access Conference, a conference of PSAC members with disabilities that was held in Toronto. The Access Conference provided the members of the Joint Committee with a unique and important opportunity to view the issue of term employment from the perspective of employees with disabilities.

In order to maximize this opportunity, a kiosk was set up during the conference, and a special survey was developed specifically for conference participants. The kiosk allowed the Joint Committee co-chairs to promote the joint study and to talk to conference participants on a one-on-one basis about their experiences as term or former term employees.

The special survey was developed to determine whether there were specific issues that were unique to term employees with disabilities and included questions related to accommodation and inclusiveness. A report on the results of this survey is available under separate cover.

Of the 71 participants at the conference, most visited the kiosk and about a dozen participants stopped and had lengthy discussions about their experiences as current or former term employees. Their stories were similar to those other term employees across the country had shared with the members of the Joint Committee. They talked about the competitions they went through to get their initial term appointment and about the numerous competitive processes they have gone through since, in many cases for the same term position they currently occupy. The insecurity they felt as a result of never knowing whether their term would be renewed or from having their terms extended at the last minute was also shared with the Joint Committee members. What distinguished the experiences of the participants of this conference from the other term employees was the difficulties they faced in getting the tools or specialized equipment they needed to do their work. Many of the participants talked of either not getting the equipment they needed at all or of having to constantly remind management of their needs. However, it was difficult to determine whether these issues were related to the fact that they were term employees or whether there were consistent shortcomings in this regard regardless of the status of the employee since, in some instances, they were the only employee with disabilities in their workplace or the situation had not improved once they became indeterminate.

According to the annual report to Parliament, entitled *Employment Equity in the Federal Public Service 2000–01*, 8 out of 10 term employees belong to designated groups. Members of the Joint Committee wanted to take advantage of every opportunity available to hear from equity group members.

While members of equity groups were heard from throughout the consultative process and were well represented in the Web site survey, the PSAC Access Conference provided the Joint Term Study with a unique and important opportunity to view the issue of term employment from a disabled person's perspective.

In response to this opportunity, the Committee modified the Web site survey to accurately capture this perspective and translated the questionnaire into an alternative format, as needed.

The questionnaire was then distributed at the Access Conference, requesting information about work history, the experience of being recruited, experiences in the workplace as a term employee (if applicable), and any observations about the experiences of term employees the workplace from the viewpoint of persons with disabilities.

A total of 19 responses were received.

Of the respondents, 15% were initially hired indeterminately and had never been term employees. Only 11% are term employees at the present time, but the remaining 74% had started their careers in the Public Service as term employees. Therefore, 85% of these respondents were initially hired as term employees.

More than 50% of the former term employees were converted to indeterminate after serving at least two years as a term. The majority won their indeterminate jobs through competition, although 5% were subject to the five-year rollover provision.

Of the 11% of respondents who are presently term employees, all are in the CR category. However, CRs make up only 42% of the total sample group, and 53% belong to the AS and PM categories.

All respondents are of the view that preference is given in the workplace to indeterminate employees over term employees. The four most commonly cited areas of preferential treatment were as follows:

- participating in work-related social events (e.g. Christmas parties) 63%
- having flexibility around hours of work 47%
- having access to choice with regard to the physical work location 47%
- receiving training opportunities (e.g. courses, conferences, seminars) 47%

The least common area of preferential treatment reported was "receiving the tools or specialized equipment necessary to do the work." This statement was chosen by 26% of the respondents.

In response to the question "what do you believe are the most important reasons why some [terms] have not achieved indeterminate status?", the most frequently chosen responses (in order of frequency of appearance) were as follows:

- there aren't enough indeterminate positions for all the term employees who want one

- the service of some term employees is interrupted intentionally so that they will not become indeterminate
- most term employees are not hired with the intention of making them indeterminate employees

When asked the question "to what extent do you agree or disagree with the following statements when you think of the federal Public Service?", the responses were as follows:

| | Agree | Disagree | Don't Know |
|---|---|---|---|
| Has good salaries | **53%** | 42% | 5% |
| Has good employee morale | 26% | **74%** | |
| Has excellent benefits | **58%** | 42% | |
| Has a good quality of working environment | **53%** | 47% | |
| Offers sufficient flexibility to balance work and personal life | 42% | **58%** | |
| Offers interesting and challenging work | **53%** | 47% | |
| Offers good job security | 37% | **53%** | 10% |
| Is fully accessible | 21% | **79%** | |
| Is welcoming to disabled employees | 32% | **58%** | 10% |
| Provides the tools necessary for disabled employees to work | 47% | 47% | 6% |
| Provides the tools necessary for disabled employees to participate fully | 37% | **47%** | 16% |
| Considers accessibility issues when planning meetings, conferences, etc. | 37% | **58%** | 5% |
| Provides alternate formats as required | 26% | **58%** | 16% |
| Identifies and removes employment barriers | 21% | **74%** | 5% |

While findings resulting from a sample of 19 individuals are not necessarily representative of the entire federal Public Service persons with disabilities population, some insight can nevertheless be gained regarding term employment from a disabled person's perspective.

It can be noted that the general responses from this survey mirror those from the much larger Web site survey on term employment in that the lack of employment security and the perception of low morale are significant.

However, for employees with disabilities, the findings are more significant. The vast majority of respondents do not believe that the federal Public Service is fully accessible or that employment barriers are identified and removed in government workplaces.

A further majority does not believe that the Public Service is welcoming to persons with disabilities, that it provides the alternative formats that may be required, or that it takes into consideration the needs of this community.

Half of the respondents do not feel that they are provided with the tools that they need in order to work, and the majority also feels that they are not provided with the tools that they need in order to participate fully.

## Special Survey Regarding Disability Issues & Term Employment in the Public Service

### Section 1 - Recruitment Experiences

1. What is your current occupational group? (If you are currently in an acting position, indicate your acting group.)

___ AS
___ CR
___ PM
___ ST
___ DA
___ IS
___ GLT
___ LS
___ Other

2. Are you currently a term employee?

___ Yes ___ No

3. Have you ever been a term employee?

___ Yes ___ No

4. For how long have you been, or were you a term employee?

___ 1 month
___ 3 months
___ 6 months
___ 9 months
___ 1 year
___ 2 years
___ More than 2 years
___ Not applicable

5. If you are an indeterminate employee, were you initially:

___ hired as a casual?
___ hired as a term?
___ appointed as an indeterminate?
___ hired as a student?
___ appointed through an employment equity process?

6. If you are an indeterminate employee, how did you first learn about your present job?

___ word of mouth
___ named referral
___ Public Service Commission recruitment
___ Departmental recruitment
___ competition
___ other

## Section 2 - Workplace Satisfaction and Retention Issues

7. Are you of the view, based on your experience that preference is given to indeterminate employees over term employees with respect to the following:

| | Yes | No | Not Applicable |
|---|---|---|---|
| receiving the tools or specialized equipment necessary to do the work? | ___ | ___ | ___ |
| getting acting or developmental assignments? | ___ | ___ | ___ |
| receiving rewards or recognition? | ___ | ___ | ___ |
| booking leave? | ___ | ___ | ___ |
| receiving training opportunities (i.e. courses, conferences, seminars)? | ___ | ___ | ___ |
| the assignment of interesting work? | ___ | ___ | ___ |
| getting decision-making responsibilities? | ___ | ___ | ___ |
| having access to parking? | ___ | ___ | ___ |
| having access to choice with regard to the physical work location? | ___ | ___ | ___ |
| having access to flexibility around hours of work? | ___ | ___ | ___ |
| participating in work related social events (e.g., Christmas parties)? | ___ | ___ | ___ |

8. Thinking about term employees in your work unit, what do you believe are the most important reasons why some of them have not achieved indeterminate status? (Choose the most important, then the second most important, and then the third most important.)

___ Once some term employees have been tried out, the manager decides not to hire them on an indeterminate basis, rather than engaging in a work performance assessment dialogue.
___ Some term employees leave for permanent jobs outside the PS.
___ There is no funding for indeterminate positions.
___ There aren't enough indeterminate positions for all the term employees that want one.
___ Most term employees are not hired with the intention of making them indeterminate employees.
___ Some term employees are not personally suitable for the work unit.
___ Some term employees don't enter enough competitions.
___ There are too many indeterminate employees already on assignments or leave to hire more.
___ Some term employees won't wait for the 5-year conversion to indeterminate status.
___ The service of some term employees is interrupted intentionally so that they will not become indeterminate.
___ Some workplaces perceive a cost associated with accommodating a person with a disability.
___ Some term employees do not want indeterminate positions.
___ Other

9. To what extent do you agree or disagree with the following statements when you think of the federal Public Service?

| | Strongly agree | Agree | Disagree | Strongly disagree | Don't know |
|---|---|---|---|---|---|
| Has good salaries | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Has good employee morale | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Has excellent benefits | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Has a good quality of working environment | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Offers sufficient flexibility to balance work and personal life | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Offers interesting and challenging work | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Offers good job security | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |

10. To what extent do you agree or disagree with the following statements when you think of the federal Public Service?

| | Strongly agree | Agree | Disagree | Strongly disagree | Don't know |
|---|---|---|---|---|---|
| Is fully accessible | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Is welcoming to disabled employees | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Provides the tools necessary for disabled employees to work | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Provides the tools necessary for disabled employees to participate fully | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Considers accessibility issues when planning meetings, conferences, etc. | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Provides alternate formats as required | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |
| Identifies and removes employment barriers | ___ | ___ | ___ | ___ | ___ |

## Section 3 - Demographics

11. What is your gender?

___ Female ___ Male

12. Which of the following would you consider to be your first official language?

___ English ___ French

13. In which province or territory is your job based?

___ Newfoundland and Labrador
___ Prince Edward Island
___ Nova Scotia
___ New Brunswick
___ National Capital Region (NCR)
___ Yukon
___ Nunavut
___ Outside Canada
___ Quebec (Outside of the NCR)
___ Manitoba
___ Saskatchewan
___ Alberta
___ British Columbia
___ Ontario (Outside of NCR)
___ Northwest Territories

14. In order that we can assess term issues from a representative range of disabilities, please check as many of the following that apply to you.

I am a person with a disability with:

___ mobility impairment
___ hearing impairment
___ visual impairment
___ coordination and/or dexterity impairment
___ speech impairment/communication disability
___ non-visible physical impairment(s)
___ developmental disability
___ learning disability
___ psychological disability
___ psychiatric disability
___ environmental disability
___ other, please specify _____

Thank you for completing this survey.

## Appendix B – Managers' National Professional Development Conference Report

April 21–24, 2002

From April 21to 24, the co-chairs of the Joint Committee attended the Managers' National Professional Development Conference, a forum of managers below the executive category. This event was held in Banff, Alberta, and provided the Joint Committee with a timely opportunity to give broad exposure of the Term Study to a large gathering of managers and to enlist their support in participating in the initiative through the Web site designed for this purpose or through participation in focus groups to test possible solutions.

A kiosk was set up near the main entrance of the plenary room, affording us high visibility to participants, which numbered in the order of 700. The Joint Committee is thankful to the organizers of this event for having accommodated the request for our presence under short notice. The kiosk allowed the co-chairs to promote the joint study and to talk to an important number of conference participants on a one–on-one basis about the various aspects of the study as well as to gather their general reactions to it. It also provided an opportunity to answer questions they had about the initiative. The co-chairs were able to gauge the limited awareness of the study by conference participants, lending value to the decision to use this forum as means of broadening awareness within the managerial community.

Roughly 200 participants picked up a bookmark or a quantity of them for further distribution within their work environment. The Web site prototype was also available at the kiosk for their viewing. Several managers provided their general views about term employment, recognizing the legitimacy of and need for this type of employment in particular short-term situations. It was also frequently mentioned that the use of term employment has evolved beyond its original intent in situations where employees were kept in this status for extensive periods of time, completing functions that would otherwise be considered permanent were it not for unstable funding arrangements.

The co-chairs were given the opportunity to hear some keynote speakers and are grateful for having been given this opportunity. Members of the national secretariat for this community of managers were approached at the conference regarding the use of participant lists by the Joint Committee to form focus groups in the testing solutions phase of the study. Their collaboration was immediate and facilitated considerably the Joint Committee' s efforts in organizing such groups.

Supporting Document E

# Focus Group Report to the Joint PSAC-TBS Committee on Reactions from Managers and Term Employees to Solutions on the Use, Recruitment, Retention and Treatment of Term Employees in the Federal Public Service

ENVIRONICS
RESEARCH GROUP

PN 5145

June 2002

# Table of Contents


**1.0 Introduction and Methodology ..... 1**

**2.0 Detailed Report ..... 2**

**2.1 Initial Views on the Issue of Term Employment ..... 2**

2.1.1 Managers' Views ..... 2

2.1.2 Term Employees' Views ..... 3

**2.2 Scenario One – Reforming Rules around Term Employment ..... 4**

2.2.1 Reducing Number of Years Worked for Automatic Conversion to Indeterminate Status ..... 4

2.2.2 Reducing Time Worked for Indeterminate Conversion to One, Two, or Three Years ..... 5

2.2.3 Possible Consequences of Scenario One ..... 5

2.2.4 Changes in Behaviour ..... 7

2.2.5 Changes Required to Make Scenario One Work ..... 7

2.2.6 Break in Service Policy ..... 8

2.2.7 Mobility Between Positions and Departments ..... 9

2.2.8 Limits on Number of Term Renewals ..... 11

**2.3 Scenario Two – Elimination of Term Employment ..... 11**

2.3.1 Impact of Elimination of Term Employment ..... 11

2.3.2 Changes in Behaviour ..... 13

2.3.3 Other Changes Required for Elimination of Term Employment to be Feasible ..... 13

2.3.4 Impact on Use of Contract and Casual Workers ..... 14

**Appendix – Discussion Agenda ..... 15**

## 1.0 Introduction and Methodology

Environics Research Group Ltd. is pleased to present the following report to the Joint Committee of the Public Service Alliance of Canada (PSAC) and the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS), dealing with proposed solutions to the use of term employment and the treatment, recruitment, and retention of term employees in the federal Public Service. The report deals with the results of a series of 14 focus groups, seven of which were conducted among past and present managers of term employees in the federal Public Service, and seven of which were conducted among term employees who are PSAC members working for the federal government.

Two focus groups were conducted in each of the following locations: Toronto (May 13), the National Capital Region (NCR) in French (May 14), Winnipeg (May 15), Vancouver (May 16), Montreal (May 21), Halifax (May 22), and the NCR in English (May 23). Outside of the NCR, the Montreal groups were conducted in French, and the groups in the other locations were conducted in English. In each location, an afternoon session was conducted among managers in the federal Public Service, followed by an early evening session among term employees.

Environics recruited the focus group participants randomly, using lists of names and work phone numbers of term employees and managers supplied by TBS. A total of over 60 term employees and over 60 managers participated in the 14 focus groups; those who participated work for a wide variety of federal government departments and agencies.

The participants in the term employee sessions were also diverse in terms of age and experience as term employees, with some serving in their initial terms and some having been terms for as many as six or seven years. The managers also ranged from some who directly supervised a number of term employees to those who do not currently supervise term employees but had done so in the past. Also, some of the managers worked in human resources and others were operational managers. Equity groups, such as women and visible minorities, were well represented among the participants in both the term and manager sessions.

The issues areas covered in the focus group discussions can be summarized as follows:

- assessment of the need for changes in policies regarding term employment;
- initial reaction to two possible solution scenarios;
- the impact of each solution on managers' and terms' behaviour;
- changes needed to make each solution feasible;
- potential unforeseen consequences of each solution.

The discussion agenda used in the focus groups can be found in the Appendix to this report.

## 2.0 Detailed Report

### 2.1 Initial Views on the Issue of Term Employment

#### *2.1.1 Managers' Views*

Among managers, there was a wide diversity of views as to whether there was currently a problem with regard to the use and treatment of term employees, and to the nature of the problem. For most managers, the issue of term employment cannot be separated from their broader concerns about overall human resources policy in the Public Service as well as budgeting issues. It was often pointed out that managers would have less of a need to hire employees on a term basis if they had more stable funding for their programs and if the human resources policies didn't make the hiring and possible firing of indeterminate employees so onerous.

Some managers, particularly those working in human resources, and in Toronto and Halifax, identified many of the same problems that the term employees themselves identified. These managers felt that many terms were treated unfairly and put through the difficult emotional strain of never knowing if they could count on having their terms renewed and that terms were not made to feel valued. Also, these managers spoke of how some managers were "abusing" the existence of term employment, using it in ways for which it was not meant. They felt that, while terms were really only supposed to be used for "sunset" programs with a defined end point, or to deal with short-term peaks of workload, or leave replacements, in practice, many managers were hiring people as terms to perform work that was clearly identifiable as an on-going need. Managers working in human resources see first-hand how term employment can be overused – causing a lot of unnecessary paperwork. At the same time, many managers resort to hiring terms as a way to circumvent the onerous bureaucratic process involved in hiring an indeterminate employee. There was also an almost universal acknowledgement that the current five years that a term employee must work before conversion to indeterminate status was far too long.

Most of the managers focused more on the problems that the current system poses for them as managers. For example, a number of managers spoke of how the practice of keeping good employees as terms for too long was causing many of these people to look for other jobs either in other departments or in the private sector. There was a lot of concern that, in the future, there would be skilled labour shortages in the Public Service and that making so many young employees start out in term positions was causing retention problems. The managers also spoke of how it was often more difficult and more bureaucratic to hire terms than it ought to be. Sometimes a manager needs someone immediately and apparently it can take months to get a term in place, let alone have an indeterminate hire completed. There were also complaints about the time involved in getting all the paperwork in order to renew a term. Some managers also mentioned that there was more potential for nepotism and favouritism in the hiring of term employees than with indeterminate employees.

At the same time, it was very clear that managers also view the existence of term employment as almost essential to the functioning of the Public Service. In every session among managers, the managers spoke of a variety of situations in which there was no realistic alternative to hiring term employees. These included back-filling the positions of people who have been seconded or deployed elsewhere, covering for those on maternity leaves and leaves of absence, working on programs that have a very defined lifespan, as extra staff taken on to deal with peaks of workload or short-term replacements and, finally, to act in positions that are needed currently but that may soon be rendered obsolete by technological change. Some managers wondered whether the whole joint committee process was designed to solve the problems with term employment from the managers' perspective or from the term employees' perspective.

Managers also universally spoke of the pressures that they are under to staff within budget parameters that can be inconsistent from year to year. They saw the whole issue of term employment in a much broader perspective, one that spoke of some of the very systematic problems in how the federal Public Service is run. Right now, A-based and B-based budgets, and the lack of multi-year funding make it very unattractive for managers to risk hiring indeterminate employees for whom they may not have enough money or work in the long-term. Managers are under pressure to manage their budgets and there is a lot of risk in hiring someone permanently.

Many managers, while recognizing some of these problems, were still very defensive of the concept of term employment. They felt that it allowed for a lot more flexibility in the labour force and allowed the Public Service to deal with short-term needs without permanently adding to the size of the Public Service. Many of the managers also volunteered that, in their departments, there was already an effort being made to reduce the proportion of term employees in the workforce and that they had been trying to convert terms with several years experience to indeterminate status as quickly as possible.

### *2.1.2 Term Employees' Views*

The term employees' views on the problems with current policies on term employment were described in detail in the focus group prepared by Environics Research in Phase One of this research. Essentially, they feel stressed and in a constant state of worry about their lack of job security. They spoke of not feeling respected in the workplace, being denied training opportunities, the unfairness of having to work five years or more in the same department in order to automatically become indeterminate, and not being able to get loans and mortgages.

There was a consensus that term employment was often not being used in the spirit in which it had originally been intended. There was a feeling that too many terms were being kept as terms for many years, even though there was clearly an on-going need for the job to be filled. Under the status quo, there is nothing to force managers to justify why a position is being filled by a term and nothing to prevent abuses.

Term employees, like managers, do see a role for term employment. They are quick to point out that there are clear cases of sunset programs, back filling of positions and peaks of demand that need some kind of short-term workforce. Terms are also frequently told that there are budgetary issues that force their managers to be very careful about hiring indeterminate employees.

## 2.2 Scenario One – Reforming Rules around Term Employment

### *2.2.1 Reducing Number of Years Worked for Automatic Conversion to Indeterminate Status*

The major provision of this scenario is to reduce the amount of time worked by a term employee before automatic conversion to indeterminate status from the current five years to one year or, alternatively, two or three years.

Reaction to the overall idea of reducing the time worked before conversion was almost unanimously praised by both managers and terms, though there was considerable debate as to whether the time worked should be one year, or two years or more. From the employees' point of view, this was seen as being a big step toward correcting the current perceived abuses of term employment. It was felt that it should not take more than a year or two at the most for managers to know whether or not an employee was competent. This change would go a long way to prevent term employees from being employed for as much as four and a half years before having a break in service that would cause them to lose whatever time they had accumulated.

Some term employees had concerns as to whether one year might be too short. They pointed out, as did the managers, that maternity leaves are one year and that many programs are a year in duration. If the limit were one year, then there was a possibility that too many term employees would become indeterminate even though there really was no long-term need for them.

Some of the clear advantages of this solution include the following:

- There would be more job security and less stress for term employees.
- There would be less turnover of staff as it is assumed that it would become easier than it is now for terms to become indeterminate and have a long-term future in the places where they work.
- Term employees would have much better morale and would feel more loyal to their employers. By knowing they would become indeterminate in a year, terms would not spend as much of their work time competing for other jobs.
- Managers would not have to spend as much time renewing terms and running competitions for positions.
- There would be a good impact on recruitment and retention as the job security offered in the Public Service would be more comparable to that in the private sector.

### *2.2.2 Reducing Time Worked for Indeterminate Conversion to One, Two, or Three Years*

Overall, most participants, managers and term employees alike, seemed to think that reducing the time worked to become indeterminate from five years to one might be a bit too drastic. One year would not even cover the length of a typical maternity leave and, on top of that, many programs of short duration (sunset programs) have a lifespan of one to two years. This regulation was seen as having the potential of making too many terms, who are terms for perfectly legitimate reasons, into indeterminate employees with all the long-term budgetary implications that would entail. A minority of managers and a larger minority of terms felt that one year would be a good limit, but most seemed to settle on a two-year limit as being the best compromise.

To the term employees, the reduction to two years would be a vast improvement over the current five years. To the managers, a reduction to two years would be more fair and less difficult for the term employees than the current five years, while at the same time still giving managers the flexibility to use term employment for originally intended reasons. This way, a term could be hired to work on a program that had an 18-month life span, or to fill in for most secondments and absences without automatically becoming a "hot potato." That is to say, a term who suddenly becomes indeterminate even though there is not really a long-term need for them, leaving their manager to deal with the budgetary consequences. Also, two years would be a more adequate amount of time to evaluate an employee before they become indeterminate.

There was little support for reducing the time before conversion to three years. This was considered to be too long by terms, and managers felt that reducing the period to two years was something they could manage.

### *2.2.3 Possible Consequences of Scenario One*

Term employees in all groups seemed to be quite aware of the possible negative unforeseen consequences of making the rules on term employment too restrictive from a manager's point of view. The last thing they want is for the solutions to be such a disincentive to hiring term employees that all it does is make managers use more casual and contract workers, or cause a decrease in the availability of jobs of any kind in the federal Public Service. As much as term employees have objections to some of the specific details of how they are treated, they also frequently pointed out that being a term employees is a good "foot in the door" to the Public Service. Getting a term position was seen to be easier than trying to go through the lengthy competitive process of being hired right from the start as an indeterminate employee.

Managers also had a number of concerns about the potential consequences of this solution – particularly if the reduction in time worked before becoming indeterminate was as little as one year.

- Managers who have been in the habit of using the period worked by a term employee as a sort of informal probation period worried that one year might be too short a probationary period.
- If many term employees suddenly become indeterminate, what impact will this have on budgets?
- This will make it more difficult to get rid of employees who perform poorly.
- Resorting to more contract and casual employees and consultants will be much more expensive than using terms.
- If the time worked to become indeterminate is cut to one year, it would become impossible to hire a term just for the duration of a maternity leave without that person then having a "job for life."
- Problems with indeterminate employees, who might not be given as much flexibility with respect to secondments, vacations, and leaves of absence if it becomes harder to fill their positions temporarily with term employees.
- Higher costs for the Public Service as a whole in finding positions for term employees who have worked for just over a year on sunset programs that have expired, or for term employees working in areas that have become automated and where their labour will have become redundant.

It was notable that managers in Winnipeg and Vancouver seemed to be most concerned about the impact of these potential changes on their ability to dismiss employees who are not performing well.

Another point that was often raised by both managers and term employees was that while this solution might work well for people doing clerical and operational jobs that the Public Service as a whole always needs, it could cause problems for more technical and scientific positions. Various departments such as Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, Fisheries and Oceans Canada, employ scientists and lab technicians to work on a term basis on projects that have a set duration that is dependent on grant money. In many cases these people may be hired because they have expertise that is relevant to a very specific study. Once the project is finished, they cannot easily move to another position. Managers were concerned about what would happen to these people if they became indeterminate. At the same time, managers and terms also acknowledged that the public sector must compete with the private sector for people with these kinds of skills and that offering work on a term basis does not make the federal government a very attractive employer.

There were also concerns that in smaller centres with smaller populations of public service employees it would be much harder to deal with the lack of flexibility this would entail.

### *2.2.4 Changes in Behaviour*

From the term employees' point of view, this policy change would have little impact on their behaviour. They would have better morale and they would spend more of their time working and less of their time looking for other positions. Only a couple of term employees mentioned that they might work less if they knew that all they had to do was "stick it out" for a year before becoming indeterminate.

For the managers, a change in policy of this nature would have much more of a real impact on behaviour. Some managers, especially in Montreal, and in Winnipeg and Vancouver, spoke of how a reduction of this time period from five years to one would remove a lot of their flexibility with regard to staffing decisions.

- They would have to be much more careful about who they hire, even on a term basis and on top of that they would have to be able to have a much more comprehensive staffing strategy.

- The perceived inflexibility of not allowing anyone to be a term for more than a year would also make managers work around this rule either by hiring more casuals, people on contract and consultants, or they would simply react by getting their current indeterminate employees to put in more overtime.

- Some managers spoke of how if the limit were one year, they would only hire terms for 11 months. In this situation, there could be a number of terms who have accumulated just under one or two years of work time who can never get hired for a time period long enough to obtain indeterminate status.

- They would be less willing to permit indeterminate employees to go on secondments and leaves of absence since it would be harder to back fill their positions temporarily.

- On a more positive note, some managers also spoke of how this change would reduce staff turnover and that would mean less time spent retraining new term employees.

### *2.2.5 Changes Required to Make Scenario One Work*

Term employees typically had little to say about changes needed to make this work. Making this solution work is seen to be a management issue. The main comment that terms typically made in this context was that care must be taken to close loopholes that would allow managers to overuse casual and contract workers. They also felt that the lengths of secondments and leaves of absence might have to be curtailed to one, two, or three years to match the conversion period. Terms had some awareness that there were budgetary issues that would have to be resolved to allow for more terms to become indeterminate but they were not clear on what these were.

Among the managers, it was clear that if this kind of a change were being contemplated, a number of other things would also have to change, particularly if the period worked was reduced to as little as one year. These included the following:

- There would have to be budgetary reforms that would give managers more long-term, multi-year funding.
- There needs to be an acceleration of the evaluation process for employees so those under-performing employees could be "weeded out" at an earlier stage. Evaluation might have to be made less at the discretion of the managers and more by committee.
- There is a risk that managers might hire personal referrals and that those people would very quickly become indeterminate employees without ever having gone though a competitive process.
- Another necessary change would be finding ways to make it easier to dismiss poor performers since it will no longer be possible to simply not renew a term after a year.
- Managers will need to learn much more about staffing strategies. Currently, many do not have the tools to do this. All managers would need more rigorous human resources planning and performance management training.
- Government-wide processes need to be in place to make it easier for employees to be transferred to wherever there is a short- or long-term need. This would include inter-departmental transfers.
- Make someone other than the managers responsible for finding a position for a term employee who has automatically converted to indeterminate status but who may have been working on a now defunct sunset program. This must become a corporate responsibility. Ideally a "career manager" in the department would deal with these issues.
- Find some special exception for sunset programs that are to last more than one or two years.
- There needs to be more oversight, accountability, and transparent, merit-based hiring.

### *2.2.6 Break in Service Policy*

Currently, if a term employee has a break in service of more than 60 days, they lose any time they have accumulated toward indeterminate status. The consensus among terms and managers was that this policy was very unfair under the current system, in which a term must work for five years to become indeterminate. If the five-year rule were to continue as is, then it would make sense to extend the 60-day limit or even to eliminate it altogether.

In principle, terms and managers feel that some credit should be given for time worked regardless of interruptions, especially if it means preventing some unscrupulous managers from purposely causing a term to have a break in service as a way of avoid having to offer the person an indeterminate position.

However, if the five-year limit is shortened to one year, then this becomes less of an issue and is virtually rendered moot. Both terms and managers felt that if a person only has to work a year as a term, it would not be fair to have the employee work for six months, then have a two-year break in service followed by another term to then become indeterminate. If a term is only sacrificing at most a year or two by having a long break in service, this is seen to be more acceptable.

It was suggested that the allowable length of a break in service could be a function of how long the period worked to become indeterminate is (i.e. if it is one year, allow a break of 15 days, 30 days if it is two years, etc.). Some also suggested that the break in service rule should only apply if the term chose to have the lapse, as opposed to if it were involuntary. In other words, if a term chooses to stop working for several years before having become indeterminate, then they may have to put in a full year or two all over again to become indeterminate. However, if the term wants to keep working and is only experiencing a break in service due to a management decision, then the rule could be waived.

### *2.2.7 Mobility Between Positions and Departments*

The current policy allows term employees to work in a variety of positions within the same department, accumulating time toward conversion to indeterminate status. However, the time worked must be in the same department or agency. In the proposed Scenario One, the possibility of changing these rules was also presented, given that the reasons for both rules would be affected if the period worked is shortened from five years to one or two.

For the most part, both managers and terms agreed that there was little reason to restrict term employees from working at a variety of positions within the same department. Initially, some managers thought that it might make sense for a term to work in the same position if they only had to put in a year before becoming indeterminate. However, they quickly concluded that the Public Service is a dynamic place and that it would not be fair to penalize a term for doing a six-month term in one position and then following that with a six-month term at another position that might even represent a promotion based on good performance.

The only concerns raised about allowing terms to switch positions was the issue of what position they would then take on if they converted to indeterminate status. For example, a person could be hired to a six-month term, then given a one-year term at a higher position without any competition. This person might then have "leapfrogged" over an indeterminate employee in a lower level without having a competitive process.

Managers in larger departments also have concerns about term employees becoming "hot potatoes" for whomever they are working in their last term before becoming indeterminate. For example, at HRDC there are two areas that are very separate from one another and are practically like separate departments. If a person is hired for a six-month term in a phone centre and then does a one-year term working on a specific HRDC program, which group is responsible for employing that person indeterminately? Also, if the person works a series of short terms in different positions that eventually add up to a year, will there be any one manager who has been supervising the person long enough to be able to evaluate their performance before they become indeterminate?

If, in fact, the amount of time worked in order to become indeterminate were reduced to as little as one year, it would be less problematic to say that the whole period must be worked in the same position. If the period is longer (i.e. if the two- or three-year option is chosen), then it would make sense to allow the term to have the flexibility of being able to experience other positions in the department.

On the related issue of whether terms should be able to accumulate time toward conversion to indeterminate status while working in different departments or agencies, opinion was more divided. Almost all term employees and most managers acknowledged that, in theory, there is really only one employer and that is the Government of Canada. It was noted that, regardless of agency or department, everyone is paid by TBS. Many term employees felt that under the current situation in which term employees may have to work for as many as five years to become indeterminate, it was very unreasonable to penalize term employees for wanting to work a term in more than one department. Some departments and agencies are very small and cannot necessarily offer continuous work. Also, terms should not be put in a position in which they cannot even consider a position in another department that might otherwise be very attractive and that could offer them more experience and a chance to learn more skills.

The concern here is similar to the concern expressed by managers and some term employees regarding allowing term employees to work in more than one department while accumulating time toward becoming indeterminate. If this is permitted, then it will mean that whichever department was the last one the term employee worked at before conversion would be left "holding the bag." Managers would then be very reluctant to hire a term who had already accumulated time in another department for fear that they would become indeterminate before they had a chance to assess whether there was a permanent need for the person and also before they have been adequately evaluated.

As was the case with the issue of allowing position changes within the same department, this policy is also regarded as one that becomes increasingly moot the more the length of time worked to become indeterminate is reduced. If, for example, a term employee only has to work one year before becoming indeterminate, most managers and terms felt that it was reasonable to say that the entire year should be with the same department. This would make it easier to evaluate the individual before renewing their term and would also avoid the unintended consequence of departments getting "stuck" with a term employee who works one term after putting in time at another department, and then becomes indeterminate.

If the period worked before conversion is set at two years or more, then it would be more reasonable to allow inter-departmental switching. This could also be permitted in the context of creating a government-wide pool of term employees with particular skills that could work in different departments on an ad hoc basis.

### *2.2.8 Limits on Number of Term Renewals*

For the most part, managers and term employees alike did not think that it made very much sense to limit the number of term renewals allowed. It made more sense to them that conversion to indeterminate status be based on the amount of time worked, as opposed to the number of renewals. If the amount of time worked were reduced to one year, then the whole idea of limiting the number of renewals would become somewhat of a moot point. It was pointed out that currently many term appointments are for six months or more anyway, so it would only take a couple of terms to reach the one- or even two-year limit. This policy was only seen to be relevant in the case of term employees who were given a series of one-month terms, but that could be more easily remedied by setting a minimum length of terms. For example, if terms had to last at least six months, this really would not be an issue.

## 2.3 Scenario Two – Elimination of Term Employment

### *2.3.1 Impact of Elimination of Term Employment*

The second scenario discussed with managers and term employees would essentially eliminate term employees as a category of employment in the federal Public Service. There would be one tenure for all employees and everyone would be hired on an indeterminate basis. It was explained that there would still be other mechanisms for dealing with short-term workforce needs such as contract and casual labour, and student programs. Also, this scenario could involve the creation of a pool of indeterminate employees with various qualifications who would be available for short-term assignments.

For the most part, managers reacted quite negatively toward the idea of eliminating term employment altogether. They felt that this would remove a vast amount of flexibility from the federal Public Service and that it would result in poorer service to the public, more overtime work for indeterminate employees, and much more reliance on casual and contract workers. Managers also felt that this would end up costing the government much more money as so much would be spent on overtime and casual and contract work – all of which would end up being

more expensive in the long run. This was envisioned as leading to a situation in which managers would be very reluctant to hire anyone unless there was a very clear long-term need for the person. Also, given that it currently takes about eight months to get an indeterminate employee hired, this would lead to paralysis. Managers would have the unpleasant choice of either waiting eight months or having to train and re-train a parade of casual workers for a job that is temporary in nature but that may still involve one to two years of work. A need was expressed for continued flexibility as the Public Service is not the same across the country with respect to departmental mandates and culture.

Term employees also had a lot of reservations about this scenario. Many felt that it was a bit too drastic and could have the unintended consequence of increasing the use of casual workers – who are treated far worse than term employees – or managers simply doing without the extra staff and either having work not get done or getting indeterminate employees to do the extra work. Some term employees also feared that if term employment didn't exist at all it would mean a much tougher and more rigorous process for getting their foot in the door with the federal Public Service.

The groups of managers in Montreal and term employees in Montreal and in Ottawa had many of the same reservations, but they tended to see more possible positive aspects to this scenario – at least in theory. The term employees themselves felt that this would offer them a much more stable workplace with less turnover and more job security. The managers commented that this scenario would also have the added bonus of creating a fairer and more competitive process in hiring. Everyone would have to compete for their initial position and would then do their probation. This would be better than the current situation where terms are hired after a much less rigorous process than indeterminate employees and could then get grandfathered into an indeterminate position.

Other concerns raised by managers included:

- more bureaucracy in hiring people and a much greater need for high level staffing personnel;
- more incidence of getting saddled with under performing indeterminate employees; (Many people would get past their probation before their faults came to light.)
- having no work to offer people whose sunset programs had come to an end but still having to pay them;
- many overruns in HR budgeting;
- would be incompatible with the reality of the instability of labour and workload needs;
- secondments and leaves of absence for indeterminate employees might have to be much more limited and even curtailed.

In general, both term employees and managers tended to think that, in theory, it would be nice to have a totally professional full-time Public Service with no term employees but that this was simply unrealistic. It would require too many systemic changes in the way that the government is run and in how budgets are set and organized.

### *2.3.2 Changes in Behaviour*

Term employees feel that this policy could only make their behaviour and performance improve for many of the same reasons that it would improve if Scenario One were invoked and the time worked before becoming indeterminate were significantly reduced. They would have better morale, loyalty, and dedication. They would spend much less time looking for other jobs and entering competitions.

For the managers, this kind of a policy change would mean a lot of changes in their behaviour. Some described this as something that would cause a vast culture change in the Public Service. They would need much better training in human resources management and in being able to predict staffing needs. Some managers commented that they would have to become veritable HR experts to manage this. They would also end up, in many cases, making their indeterminate employees work a lot harder rather than taking on an indeterminate employee that may or may not be needed in the long run.

Some managers also spoke of how they as managers are very creative people and would find ways to make this work or to get around this. One manager expressed it as "shifting to find the pattern of least resistance to staff jobs." They would have to be willing to take risks and to use mechanisms such as deployments and secondments from other departments.

### *2.3.3 Other Changes Required for Elimination of Term Employment to be Feasible*

There was considerable discussion about all the things that would have to change in order for this scenario to be possible. It was generally agreed that if term employment was to be phased out entirely there would have to be a variety of major systemic reforms to the way the Public Service functions. The major changes required that were most often mentioned included the following:

- Budgets would have to be stable and multi-year with money available earlier in the fiscal year. Some felt that more money would have to be spent across the board for this to work.

- Finding placements for indeterminate employees would have to become the responsibility of some central agency such as the Public Service Commission of Canada (PSC) – particularly in cases where sunset programs come to an end and a large staff must be placed.

- The mechanism for dismissing poorly performing employees would have to be made easier. It must be easier to hire and easier to fire.

- More co-ordination across departments to be able to share resources and move around people with skills that could be applicable in a variety of settings.

- Making employees on probation the responsibility of the PSC and not of individual departments.

- Take steps to ensure that the "pool" of pre-qualified indeterminate employees available for short-term work assignments is managed by a central agency and does not become a refuge for poor performing employees that no one wants.

- Human resources plans would have to be linked to a firm "A" based budget.

- Managers would need a lot of extra training on managing human resources and staffing issues. They must learn to be very strategic.

- Human resources planning would have to occur at a broader level in organizations instead of at lowest level in order to accommodate movement of indeterminate employees who may no longer be needed.

- Tools would have to be in place first before implementing this option otherwise promises will be made but will not materialize leaving managers with indeterminate people above their budget.

### *2.3.4 Impact on Use of Contract and Casual Workers*

The broad consensus among both term employees and managers was that if term employment were eliminated, the use of contract and casual workers would increase greatly. Other regulations might have to be introduced to prevent this from being abused.

## Appendix – Discussion Agenda

**May 14, 2002**

**PSAC/TBS Joint Committee**
**Focus Groups with Managers**
**Phase Two: Solutions**
**Discussion Agenda**
**PN5145**

### Introductions (10 minutes)

Welcome to the group. We want to hear your opinions. Not what you think other people think – but what you think!

You were all invited to this group as part of a consultation process being conducted on behalf of a joint committee of the Public Service Alliance of Canada and the Treasury Board of Canada Secretariat about the use of term employment. This includes the recruitment, retention and treatment of term employees in the federal Public Service. Up to this point, this consultation has also included town hall meetings with term employees, surveys over the Internet, workplace visits by members of the committee and more.

Feel free to agree or disagree. Even if you are just one person among ten that takes a certain point of view, you could represent thousands of people in the country who feel the same way as you do.

You don't have to direct all your comments to me; you can exchange ideas and arguments with each other too.

You are being taped and observed to help me write my report.

I may take some notes during the group to remind myself of things also.

Let's go around the table so that each of you can introduce yourselves to the group. Why don't you each tell us your first name, where you work, what exactly your job consists of and also a little about yourself outside of the workplace such as who lives in your house and what you like to do for fun.

### Initial Views on Term Employment (10 minutes)

What is your experience in dealing with term employees? How do you use them? What do you see as their role in the federal Public Service?

Do you think that changes need to be made in how term employees are treated or is the status quo OK with you?

Last month we did another series of focus groups and Web site consultations (survey, opportunity to send in comments to the Joint Committee). That process examined in greater detail how term employees felt about how term employment was being used, how term employees were being recruited and retained, and how they felt the treatment of term employees could be reformed.

Were any of you aware of this process? Has this been discussed at all in your workplace?

Tonight we have moved on to another phase that will involve us looking at potential solutions to address some of the issues that were raised.

I'm going to show you a couple of possible scenarios for reforms to the system and give you each a chance to give me your impressions of them.

I'm going to circulate these to you in writing so that everyone can have the details in front of them when we discuss them.

***DISTRIBUTE SCENARIO ONE***

Please read over the first page of this scenario and look at the grid that shows the current policy on term employment, compared to some proposed changes. Don't look at the next two pages yet. We will look at those later.

As you read over these potential changes, I want you to ask yourself four questions:

1. What impact would this change have on getting the work done in your department?
2. How would your own behaviour as a manager have to change if this happened?
3. What would have to happen to make this work?
4. If these changes happen, how will they affect your workplace overall?

## Scenario 1

**The cumulative working period before a term is automatically converted to indeterminate status would be reduced from the current five years:**

| Years of service before conversion to indeterminate | Allowance for breaks in service | Allowance for switching positions in same department | Allowance for switching departments | Number of re-appointments allowed |
|---|---|---|---|---|
| **Current policy** | | | | |
| 5 years of service as a term under these conditions leads to automatic conversion to indeterminate status | There can be no break in service of longer than 60 days | Different positions are allowed | Must be in same department | No limit |
| **Proposed change** | | | | |
| 1 year of service as a term under these conditions would lead to automatic conversion to indeterminate status | Change 60-day break in service rule<br>**Or**<br>Eliminate it – all breaks in service count for the purpose of calculating cumulative working period | Same position<br>**Or**<br>Different positions allowed | Must be employed in same department or agency<br>**Or**<br>Movement between departments or agencies allowed without penalty | Set maximum number of extensions before conversion to indeterminate status |

What do you think of reducing the number of years worked for indeterminate status from five to one?

Should breaks in service be allowed? Should all time count regardless of length of break? Why?

Should the time only count if in the same position, or in different positions? Why?

Should the time only count if the term employee works in the same department, or should they be free to switch departments? Why?

What about limiting the number of extensions? For example, after three extensions of three months each, a term becomes indeterminate? Why?

What about if the limit was two years? Is this preferable? Would this change your views on these other issues?

Three years?

### Thinking overall about Scenario 1:

What impact would this change have on getting the work done in your department?

How would your own behaviour change?

What would have to happen to make this work?

What kind of a workplace would this change create?

(**PROBE**: treatment of term employees, impact on indeterminate employees, etc.)

Now, you can read the next two pages. I don't want to spend a huge amount of time going over every single point, so just circle anything that catches your eye that concerns you or that you feel we need to discuss.

### Treatment Issues

- Access for term employees to the same leave and priority status on return provisions (i.e. sick leave, disability, maternity, care and nurturing) as indeterminate employees
- Give term employees access to **some** Workforce Adjustment provisions in cases where their terms are prematurely terminated (What should these be?)
- Any breaks in service for terms would no longer result in a loss in benefits

### Recruitment Issues

- Limit situations where term employment is used strictly to cases where:
  - there is a peak workload requiring short-term help
  - sunset programs with a lifespan shorter than the maximum time a person can be a term before being converted to indeterminate status
  - covering for short-term leaves of absence
- Hire additional indeterminate employees to counter consistent overtime
- Make initial terms longer – at least 1 year – unless special reason

- Encourage hiring on a seasonal indeterminate basis, where applicable
- Create data bank of qualified term employees for call-back if their term has not been renewed

### Retention Issues

- Longer notice for term re-appointments (minimum of 1 month in all cases)
- Stop requiring open competitions for terms to keep their current jobs or re-running internal competitions to reappoint from a list; instead, renew terms without competition if term is performing well
- Create a pool of pre-qualified term employees who can be used across the Public Service
- Terms would only have to qualify once through a competitive process as a term; seniority would then be used to subsequently reappoint terms to same job

### Budgeting Issues

- Realistic budget alignment; more stable funding; earlier budget allocation
- No more "A" budgets and "B" budgets; one area holds the money and the other holds the people – more co-ordination
- Move to multi-year budgeting
- Allocate budgets in February at the latest

### Accountability

- Risk manage term replacements for lengthy absences of indeterminate employees (assess risk of appointing indeterminately up front)
- Maintain current staffing level (manage to 110% of budget); anticipate turnover, leave without pay, etc.
- Managers must do better job in business planning to result in better forecasting of resources

## *DISTRIBUTE SCENARIO TWO*

**(Preamble here should explain casual employment, contracting, temp help agencies, and that they would continue to exist.)**

Does anyone know what these are? Can you explain to the group?

### SCENARIO TWO

**Everyone is indeterminate. (No appointments for term periods at all.)**

- A pool of qualified indeterminate employees to be created for short-term assignments
- Probation first then indeterminate appointment - should be for 9-12 months as a trial, at the end of which decisions to hire indeterminately would be made
- All employees are appointed to a career in the Public Service and not to a narrowly defined position - staff to a level not a position
- Hire additional indeterminate employees to counter overtime
- Blanket approval to make all current terms indeterminate
- Make appropriate use of probationary period for indeterminate employees versus using term employees as a tryout
- Budgeting
  - Realistic budget alignment; more stable funding; earlier budget allocation
  - One area holds the money and the other holds the people – more co-ordination, "bigger pot"
  - Move to multi-year budgeting
  - Allocate budgets in February at the latest

What do you think would happen if there were no longer any term employees in the federal Public Service and managers were obliged to only hire on an indeterminate basis?

Would this be a good thing?

What would happen with regard to the use of contract and casual workers?

**Thinking overall about Scenario 2:**

What impact would this change have on getting the work done in your department?

How would your own behaviour change?

What would have to happen to make this work?

What kind of a workplace would this change create?

(**PROBE**: treatment of term employees, impact on indeterminate employees, etc.)

What are the pros and cons of Scenario 1 compared to Scenario 2?

**THANK YOU FOR YOUR PARTICIPATION**

Supporting Document F

# Design of the Forecasting Model

# Table of Contents

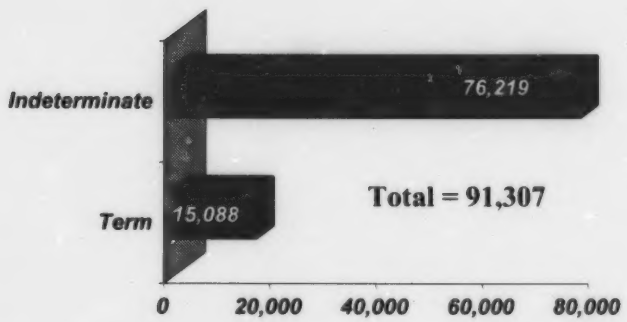
**Forecasting Indeterminate Separations** ..... 3
**Current and Expected Age Distribution** ..... 3
**Indeterminate Recruitment** ..... 3
**Forecasting Term Separations** ..... 4
**Term Recruitment** ..... 4

The Research Directorate of the Public Service Commission of Canada (PSC) uses the ithink® software to develop its macro-simulation models. ithink® is a commercial dynamic modelling software package developed by High Performance Systems Inc. in the United States. It is a tool that allows the user to build dynamic models for simulation, forecasting, and scenario testing. In a human resources (HR) environment, the Research Directorate of the PSC uses this software primarily to simulate scenarios at the macro level based on current and historical patterns of movement and transactions.

The fundamental goal of HR models developed by the Research Directorate is to forecast departures from a population. This can be done for either the entire public service population or for sub-populations within the Public Service (region, department, equity group, or occupational group). The forecasts are based on a mapping of all potential sources and rates of outflow from a population. The models are vacancy-based in that they forecast aggregate departures from the population on a fiscal-year basis to then implement the recruitment volume needed to achieve growth or a constant population.

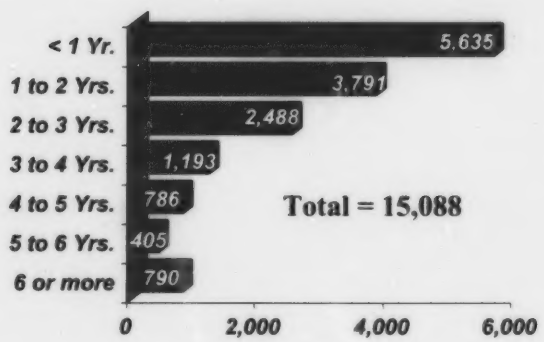
The model developed for the following forecasts is based on an indeterminate model developed in 1998. The model was adjusted to comprise Public Service Alliance of Canada (PSAC) indeterminate employees only and was extended to include PSAC term employees (> = 3 months) as of March 31, 2001, (see figure 1).

**Figure 1:**
**PSAC Indeterminate and Term Employment Levels**
**as of March 31, 2001**




In the model, the term population is further subdivided into years of continuous service ranging from less than one year of service to six years of service or more (see figure 2).

**Figure 2:**
**PSAC Term Population by Years of Continuous Service**
**as of March 31, 2001**



## Forecasting Indeterminate Separations

The models developed by the PSC are essentially vacancy-based. By order of priority, indeterminate other separations are calculated first followed by indeterminate retirements without and with eligibility. These indeterminate departures then define the level of indeterminate recruitment needed to replace indeterminate vacancies and to allow for growth in the indeterminate population.

Overall, the model uses historical rates of early and eligible retirements and other separations to estimate the expected annual number of indeterminate employee departures. Historical early and eligible retirement and other separations are calculated at the indeterminate and term levels separately. These rates are based on separation data from non-program review years of 1991–92 through 1994–95 as well as more recent separation data from 1999–2000 and 2000–01.

## Current and Expected Age Distribution

As described earlier, during the simulation, departures are determined first. Once departures at the indeterminate and term levels are calculated, the remainder of the population is aged by one year. The aging of the population during the simulation allows us to track the expected age distribution of the PSAC population under each growth scenario. These age-specific retirements and other exits remain constant throughout the forecasted period.

Although these departure rates remain constant, they are specific to various age groups, employment equity status, and years of term service. As a result, the age distribution of the indeterminate and term populations will shift over time, explaining the dynamic nature of our age-specific employment totals over time.

## Indeterminate Recruitment

The indeterminate recruitment trends used in the model are based on historical appointment data compiled over the last decade (1990–91 to 2000–01). The overall volume of recruitment is determined by expected indeterminate vacancies as well as the growth assumption implemented in the scenario. For example, in the 0% growth scenario, the indeterminate recruitment volume is solely determined by indeterminate departures. That is to say, the number of indeterminate recruits needed equals the number of indeterminate departures.

The model implements three forms of indeterminate recruitment. External indeterminate recruits are hired directly from the external labour market into an indeterminate position. Staffing from terms are term employees who are recruited into an indeterminate position. Finally, the model also allows for term conversions resulting from a change in term conversions policy.

## Forecasting Term Separations

As described earlier, the model uses historical rates of early and eligible retirements and other separations to estimate the expected annual number of departures. However, due to low numbers of retirements at the term level, the model aggregates departures due to retirements and other separations into a single outflow. As in separations at the indeterminate level, these rates are based on separation data from non-program review years of 1991–92 through 1994–95 as well as more recent separation data from 1999–2000 and 2000–01.

The model divides the term population by years of continuous service ranging from less than one year of continuous service to six or more years of continuous service (see figure 2). In order to provide for a more accurate forecast of term departures, term departure rates are estimated for each year of service. Again, both employment equity status and age are taken into consideration when deriving departure rates.

In addition to the natural attrition due to term departures, recruitment from terms into an indeterminate position, as well as term conversions due to a conversion policy are also considered to be term departures.

## Term Recruitment

Term recruitment is restricted to external recruitment. In other words, the model does not make a distinction between recruitment from the external labour market, recruitment from casuals, and recruitment from terms of less than three months. Recruitment volumes into the term population are based on the number of term separations, departures due to recruitment into indeterminate positions, term conversions, as well as expected growth in the term population.

**Supporting Document G**

# Long Term Specified Period Employment Policy

**(Publié aussi en français sous le titre *Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée)***

## Table of Contents

1. Effective date ..... 1
2. Policy Objective ..... 1
3. Policy Statement ..... 1
4. Application ..... 1
5. Policy Requirements ..... 1
6. Delegation, Accountability and Expected Results ..... 3
7. References ..... 3
8. Enquiries or Complaints ..... 3

Appendix A – Definitions ..... 4

# 1. Effective date

This policy takes effect as of June 10, 1999.

# 2. Policy Objective

To effectively manage the employment of specified period (term) employees in such a way that recognizes the investment made in these employees, that treats them ethically and responsibly and, where possible, that integrates them into the permanent workforce.

# 3. Policy Statement

Employment of individuals on a term basis should not be unreasonably extended. Employment for a specified period (term) should only be used in situations where a need clearly exists for a limited time and is not anticipated to be a permanent ongoing need.

# 4. Application

This policy applies to term employees for whom the Treasury Board is employer and who have been appointed under the *Public Service Employment Act* or any exclusion approval order made thereunder.

# 5. Policy Requirements

1. Departments should carefully review their term employment practices to ensure that employees with extended term service in the same department are given every consideration for indeterminate status. Repeated and continuous term appointments to the same position could be indicators of an indeterminate requirement.

2. Where a person who has been employed in the same department or agency (including functions that have been transferred from another department by an act of Parliament or order-in-council) as a term employee for a cumulative working period of five (5) years or more without a break in service longer than sixty (60) consecutive calendar days, the department must undertake to appoint the employee indeterminately in accordance with the Public Service Employment Regulations established by the Public Service Commission for this purpose.

3. Departments, in determining whether a period of term employment in the same department will count as part of the five-year cumulative period of employment, must take the following into consideration:

a) a leave of absence without pay of any duration does not constitute a break in service;

b) a period of part-time employment under the *Public Service Employment Act* is equal to an equivalent period of full-time employment;

c) periods of term employment immediately before and after indeterminate employment where no break in service has occurred shall count as part of the cumulative working period. The period of indeterminate employment shall not count. (Note that the Public Service Commission has established specific measures to be taken when an indeterminate employee is appointed to a term position)

d) periods of term employment before and after the suspension period of this policy where no break in service has occurred shall count as part of the cumulative working period. The period of suspension of this policy, from June 1, 1995 to June 22, 1998 inclusive, shall not count.

e) periods of casual employment, as defined in the *Public Service Employment Act*, shall not count as part of the cumulative working period. Casual employment following term employment is considered as a break in service.

f) periods worked through student employment programs established by Treasury Board (e.g. FSWEP, COOP) shall not count as part of the cumulative working period.

g) periods of term employment in sunset programs (see definitions in Annex A) shall not count as part of the cumulative working period. However, periods of term employment immediately before and after such employment shall count as part of the cumulative working period where no break in service has occurred.

Departments must advise bargaining agents when the hiring of term employees into a sunset program will result in service not counting for purposes of this policy.

4. Where a person is employed as a term employee and their term will not be renewed or they will be laid-off before the originally specified end of term, departments are required to provide formal notification to the employee as follows based on continuous employment in the public service:

- Up to one year of service: a minimum of two weeks' notice
- From one year up to three years of service: a minimum of three weeks' notice
- From three years up to five years of service: a minimum of five weeks' notice
- Over five years of service: a minimum of six weeks' notice.

## 6. Delegation, Accountability and Expected Results

Departments have the delegated authority to give effect to this policy and are accountable for results based on the following indicators:

a) the frequency with which departments are required to make appointments in accordance with the regulation created pursuant to PSEA 10(2);

b) the nature and frequency of complaints referred to the Treasury Board Secretariat or the Public Service Commission where a department's practices are found at fault concerning:

i) the separation of long-term employees near or at the five-year mark; or

ii) the withholding of indeterminate status; or

iii) proper notice of termination.

## 7. References

*Financial Administration Act*, section 11(2)(a)

*Public Service Employment Act*, subsection 10(2), section 21.2

Public Service Employment Regulations, subsection 4(2)(i)

## 8. Enquiries or Complaints

Enquiries relating to this policy should be referred to the responsible officer designated in departmental/organizational headquarters, who in turn may direct questions regarding interpretation to the Human Resources Branch of the Treasury Board of Canada Secretariat.

# Appendix A – Definitions

Break in Service – a break between periods of employment, pursuant to the PSEA, of more than sixty (60) consecutive calendar days.

Sunset program –

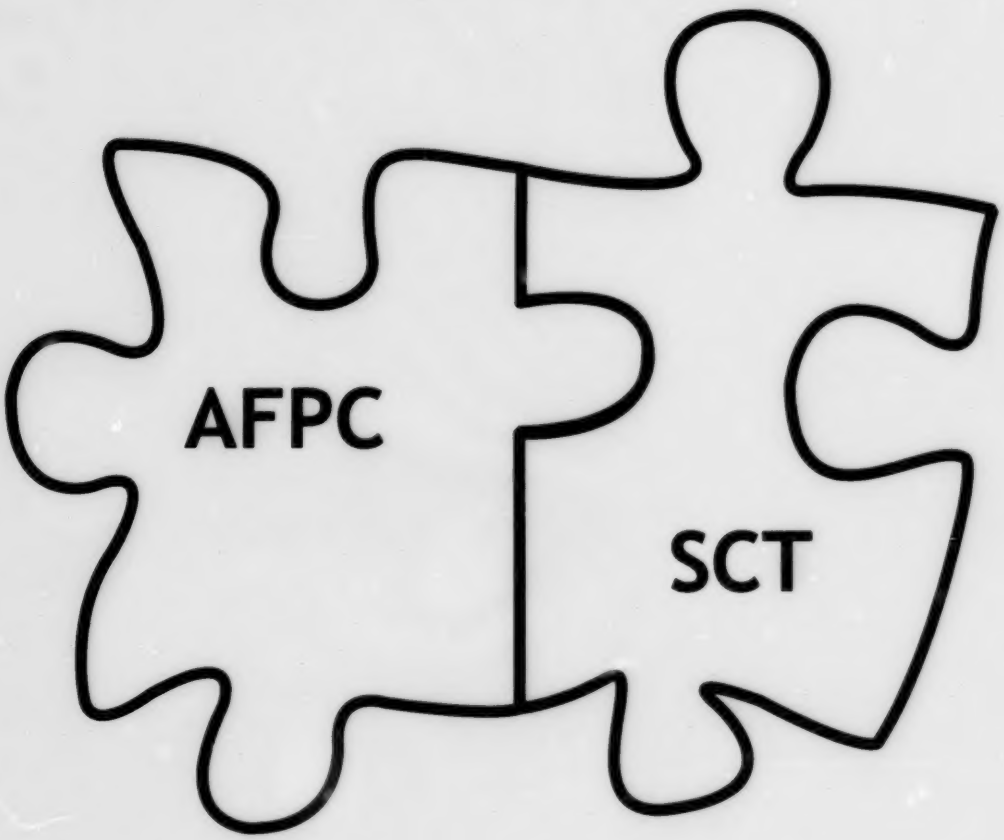
– a program where there is an agreement for whole or partial funding from outside the department (either by the private sector or another public service organization) and where this agreement is subject to review on a cyclical basis; and/or,

– a program with a definite end date (including any extensions), e.g. major crown projects, devolutions and specially funded finite projects.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat

# l'Étude conjointe de l'AFPC et du SCT

## SUR L'EMPLOI POUR UNE PÉRIODE DÉTERMINÉE

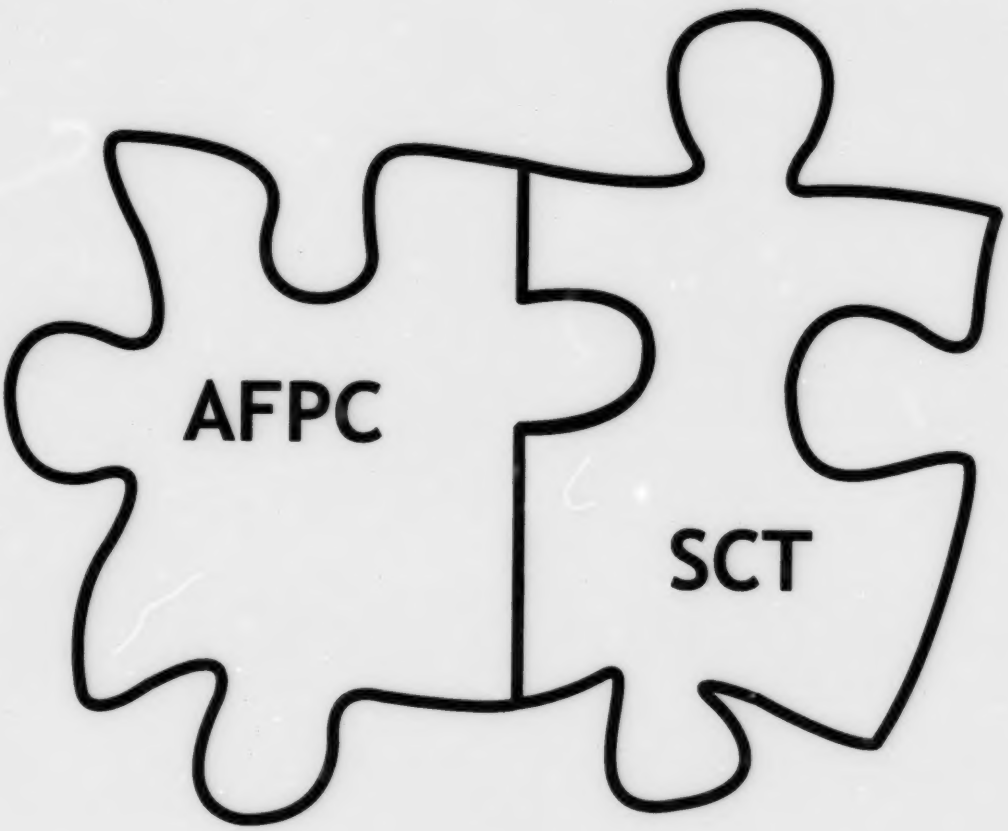



**RAPPORT**
**Août 2002**

Canada

# l'Étude conjointe de l'AFPC et du SCT

## SUR L'EMPLOI POUR UNE PÉRIODE DÉTERMINÉE




**RAPPORT**

**Août 2002**

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2002

Publié par la
Division de la gestion des ressources humaines
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat
Août 2002

N° de catalogue : BT43-108/2002
ISBN : 0-662-66739-5

Ce document est disponible sur l'Internet à l'adresse suivante :

http://www.tbs-sct.gc.ca/ee/index_fr.html

Ce rapport est approuvé et signé par le Comité mixte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sur l'Étude sur l'emploi pour une période déterminée.

André Carrière, Coprésident
Secrétariat du Conseil du Trésor

Mark Pecek, Coprésident
Alliance de la Fonction publique du Canada

Joanne Baptiste, Représentante patronale
Directrice Programmes intégrés
Agriculture et agroalimentaire Canada

Heather Eddison, Représentante patronale
Directeur Planification et stratégies en matière de ressources humaines
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Brenda Goodman, Représentante de l'AFPC
Agente de recherche
Alliance de la Fonction publique du Canada

Bob Hanson, Représentant patronal
Directeur Politiques d'emploi civil
Ministère de la Défense nationale

Liz Irwin-Kenyon, Représentante de l'AFPC
Employée nommée pour une période déterminée
Développement des ressources humaines Canada (Fredericton NB)

Ila Murphy, Représentante patronale
Agente principale de projet
Secrétariat du Conseil du Trésor

Cristal Scheer, Représentante de l'AFPC
Employée nommée pour une période déterminée
Ministère de la Défense nationale (Victoria CB)

Isabelle Thibeault, Représentante de l'AFPC
Employée nommée pour une période déterminée
Développement des ressources humaines Canada (Montréal QC)

**Comité directeur**

**Étude conjointe de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sur l'emploi pour une période déterminée**

Nycole Turmel, Coprésidente
Présidente nationale, Alliance de la Fonction publique du Canada

Serge Rainville, Coprésident
Sous-ministre adjoint Le Réseau du leadership, Secrétariat du Conseil du Trésor

Sarah Bélanger, Représentante de l'AFPC
Adjointe exécutive à la présidente nationale, Alliance de la Fonction publique du Canada

Glynnis French, Représentante patronale
Secrétaire adjoint Planification et analyse stratégiques, Secrétariat du Conseil du Trésor

Bill Pynn, Représentant de l'AFPC
Président national, Élément de l'environnement, Alliance de la Fonction publique du Canada

Joanne Toews, Représentante patronale
Sous-ministre adjoint Ressources humaines, Développement des ressources humaines Canada

# Table des Matières


**Remerciements** ..... 1

**Sommaire** ..... 3

**1.0 Préface** ..... 8

**2.0 Introduction** ..... 9

**3.0 Étape de la recherche** ..... 11

3.1 Introduction ..... 11
3.2 Revue de la documentation ..... 11
3.3 Enseignements ..... 14
3.4 Profil des employés nommés pour une période déterminée ..... 15
3.5 Résultats de l'étape de la recherche ..... 21

**4.0 Validation de la recherche** ..... 22

4.1 Introduction ..... 22
4.2 Principaux sujets de recherche ..... 23
4.3 Méthodologie ..... 23
4.4 Comparaison avec les pratiques des gouvernements provinciaux canadiens ..... 27
4.5 Constatations ..... 27
4.6 Aperçu des principales constatations ..... 34
4.7 Conclusion ..... 35

**5.0 Mise à l'essai des solutions possibles** ..... 37

5.1 Introduction ..... 37
5.2 Méthodes d'élaboration des solutions mises à l'essai ..... 37
5.3 Méthodes de mise à l'essai ..... 39
5.4 Constatations des groupes de consultation ..... 42
5.5 Réunion avec les agents financiers des ministères - constatations ..... 49
5.6 Réunion avec la collectivité des ressources humaines - constatations ..... 51
5.7 Réunion avec l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) - constatations ..... 51
5.8 Conclusions de la troisième étape ..... 52

**6.0 Modèle prévisionnel** ..... 55

6.1 Paramètres de simulation ..... 55
6.2 Scénarios ..... 58
6.3 Conclusions ..... 62

**7.0 Recommandations** ..... 65

7.1 Modifications qu'il est recommandé d'apporter à la politique et aux pratiques actuelles concernant l'emploi pour une période déterminée ..... 65
7.2 Recommandations visant à améliorer les pratiques conformément au cadre établi pour une saine gestion des ressources humaines ..... 68
7.3 Mise en oeuvre ..... 70
7.4 Suivi et évaluation de la nouvelle politique ..... 70

**Document à l'appui A – Rapport des groupes de discussion au Comité mixte de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale**

**Document à l'appui B – Sondage auprès des gestionnaires qui embauchent dans la fonction publique fédérale**

**Document à l'appui C – Étude conjointe de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée**

**Document à l'appui D – Consultations auprès des intervenants – Étude conjointe sur l'emploi pour une durée déterminée**

**Document à l'appui E – Rapport des groupes de discussion au Comité mixte de l'AFPC et du SCT faisant état des réactions des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée à l'égard des solutions concernant l'emploi de durée déterminée, et le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale**

**Document à l'appui F – Conception du modèle prévisionnel**

**Document à l'appui G – Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée**

## Remerciements

Le présent rapport a été préparé avec l'aide et le soutien d'un grand nombre d'employés et d'ex-employés nommés pour une période déterminée et membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), de gestionnaires de la fonction publique et de groupes d'intervenants qui, malgré les délais serrés, nous ont apporté leur collaboration.

Nous aimerions remercier tous ceux qui ont transmis leurs commentaires sur le site Web, qui ont participé à notre sondage auprès des gestionnaires qui embauchent et qui ont pris le temps, malgré leurs emplois du temps chargés, de participer aux séances des groupes de consultation et de discussion, et à nos assemblées générales. Leur contribution a été précieuse et nous a aidés à formuler des recommandations valables. Nous remercions également leurs organisations et leurs gestionnaires, pour leur avoir permis de participer à nos travaux.

Nous tenons également à remercier les représentants régionaux de l'AFPC qui ont organisé les assemblées générales ainsi que les groupes de discussion locaux, qui réunissaient des représentants de l'AFPC et de l'employeur. Merci également aux gestionnaires des lieux de travail que nous avons visités; le temps et les renseignements que leurs employés nous ont donnés ont été précieux.

Notre recherche n'aurait pas été complète sans l'aide de la Direction de la recherche et de l'analyse de la Commission de la fonction publique, de la Division de l'équité en emploi de la Direction de la recherche et de la rémunération du Secrétariat du Conseil du Trésor, et des ministères et organismes qui nous ont aidés à obtenir l'information et à promouvoir l'étude au sein de leurs organisations respectives. Nous les remercions.

Nous remercions également le Comité directeur mixte pour les conseils stratégiques qu'il nous a fournis pendant l'étude, et Denise Gagnon pour le soutien administratif qu'elle nous a apporté pendant tout le déroulement de nos travaux. Enfin, nous remercions tout spécialement les gestionnaires et les employés nommés pour une période déterminée qui ont siégé au Comité mixte et ont accepté d'assumer des responsabilités en sus de leurs fonctions courantes pour apporter une importante contribution au projet, ainsi que leurs ministères d'attache, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Développement des ressources humaines Canada, Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui ont favorisé le déroulement de l'étude en les autorisant à y participer.

## Sommaire

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et le Conseil du Trésor (CT) ont convenu en novembre 2001, pendant la dernière série de négociations collectives, de former un comité mixte composé d'un nombre égal de représentants du syndicat et de l'employeur pour étudier l'emploi pour une période déterminée au nom des employés des unités de négociation Services des programmes et de l'administration, Services de l'exploitation, Services techniques et Enseignement et bibliothéconomie.

Le Comité mixte avait pour mandat de produire des recommandations sur quatre sujets clés – le recours à l'emploi pour une période déterminée ainsi que le recrutement, le traitement et le maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique – après avoir mené des recherches et consulté tous les intéressés, y compris les employés occupant un poste de durée déterminée et les gestionnaires.

### Recherche

Le Comité mixte a examiné et analysé les recherches actuelles afin de mieux comprendre les questions à l'étude, de noter les informations qui manquaient et de pousser plus loin la recherche. Les 17 rapports qu'il a examinés ont fait ressortir plusieurs thèmes prédominants. D'abord, l'emploi pour une période déterminée est devenu un moyen de résoudre les difficultés d'ordre opérationnel et administratif auxquels se heurtent les gestionnaires de la fonction publique. De plus, son usage répandu a entraîné l'établissement d'une culture de dotation qui risque de nuire à la capacité de la fonction publique d'attirer à l'avenir du personnel.

Le profil des employés nommés pour une période déterminée montre que, dans l'ensemble, ils sont plus jeunes que les employés qui occupent un poste de durée indéterminée, qu'ils sont bien instruits, forment un effectif diversifié, et qu'ils occupent surtout des emplois administratifs. À l'exception des personnes handicapées, les données sur l'équité en emploi indiquent que la représentation des membres des groupes désignés est plus élevée parmi les employés nommés pour une période déterminée que parmi les employés qui occupent un poste de durée indéterminée. Dans l'ensemble, les employés nommés pour une période déterminée semblent posséder bon nombre des qualités nécessaires pour constituer une source de recrutement intéressante pour des postes de durée indéterminée.

Bien que l'étape de la recherche ait permis d'obtenir des renseignements généraux sur l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique, aucune étude ne portait exclusivement sur ce type d'emploi. En outre, le Comité mixte a jugé qu'il ne disposait pas de données suffisantes sur les perspectives et les expériences des intéressés mêmes, c'est-à-dire les employés nommés pour une période déterminée. Ces lacunes l'ont amené à lancer une vaste campagne de consultation.

### *Validation de la recherche*

Le Comité mixte a rencontré environ 1 000 employés et gestionnaires qui lui ont donné leurs avis sur les quatre sujets de recherche. Grâce à leur participation, il a pu se fonder sur des renseignements plus riches et plus complets pour élaborer et mettre à l'essai des solutions en ce qui concerne l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique. Le Comité mixte a aussi effectué une analyse comparative de la pratique des administrations provinciales en ce qui concerne la période au bout de laquelle s'effectue la conversion[1] en poste de durée indéterminée. En outre, 1 251 employés nommés pour une période déterminée et 1 101 gestionnaires ont exprimé leurs points de vue en se servant du site Web et des instruments de sondage. La recherche et les consultations ont permis de faire les principales constatations suivantes :

### *Recours à l'emploi pour une période déterminée*

- L'emploi pour une période déterminée est utilisé dans des cas où il s'agit clairement d'une fonction permanente.

- Les gestionnaires ont recours à l'emploi pour une période déterminée comme une période de stage prolongée ou une période pendant laquelle ils peuvent « essayer avant d'acheter ».

- La période cumulative de cinq ans exigée actuellement avant la nomination pour une période indéterminée est trop longue. La majorité des répondants préféreraient une période de trois ans ou moins.

- Lorsque des affectations ou nominations intérimaires sont offertes, la candidature des employés nommés pour une période déterminée n'est pas toujours retenue en raison de la durée de leur mandat.

- Un rapport d'évaluation du rendement est rarement rempli.

- Les employés nommés pour une période déterminée ont l'impression que leur syndicat ne les appuie pas suffisamment.

- À l'exception des personnes handicapées, les données sur l'équité en emploi indiquent que la représentation des membres des groupes désignés est plus élevée parmi les employés nommés pour une période déterminée que parmi les employés qui occupent un poste de durée indéterminée. La fonction publique devrait donc peut-être faire appel davantage aux membres des groupes désignés qui ont été recrutés pour une période déterminée afin d'augmenter leur représentation parmi le personnel qui occupe un poste de durée indéterminée.

---

[1] Dans le présent rapport, le terme « conversion » désigne la « nomination » dont il est question dans la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée.

- La majorité des administrations provinciales canadiennes offrent une formule d'emploi comparable à celle de l'emploi pour une période déterminée, et la plupart convertissent les postes de durée déterminée en des postes de durée indéterminée au bout de deux ans, ou même avant.

***Recrutement des employés nommés pour une période déterminée***

- Les contraintes de financement, y compris l'absence d'un financement uniforme et stable lié à la planification des ressources humaines, ou encore l'absence d'une planification adéquate des ressources humaines sont les principaux facteurs qui contribuent au recours à l'emploi pour une période déterminée.

- La grande majorité des employés nommés pour une période déterminée ont indiqué qu'ils avaient eu à subir des évaluations et des examens rigoureux avant d'être recrutés, habituellement dans le cadre d'un concours tenu par la CFP.

- Ce sont la lenteur et la complexité des processus internes de dotation qui poussent les gestionnaires à recruter des employés pour une période déterminée.

***Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée***

- Les employés nommés pour une période déterminée sont tenus de se qualifier de nouveau et de subir de nouvelles évaluations afin que leur nomination puisse être renouvelée. Il en résulte un gaspillage de ressources humaines et financières et un stress négatif pour les employés nommés pour une période déterminée.

- Le soutien offert aux employés recrutés pour une période déterminée dont la nomination n'est pas renouvelée est négligeable ou inexistant.

- L'une des raisons pour lesquelles les employés nommés pour une période déterminée ont déclaré vivre constamment dans l'incertitude était qu'ils étaient avisés souvent à la dernière minute du renouvellement de leur nomination.

- Les nominations sont prolongées à maintes reprises pour de courtes périodes.

***Traitement des employés nommés pour une période déterminée***

- Bien des employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être traités comme des « citoyens de seconde classe », surtout lorsqu'il s'agit de participer à des activités de formation et de perfectionnement ou à des conférences, à des réunions et à des retraites.

- De nombreux employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être continuellement en période de stage, ce qui mine leur confiance et leur travail.

– Lorsqu'ils entrent à la fonction publique, les employés nommés pour une période déterminée estiment en général qu'ils ne sont pas suffisamment bien renseignés, p. ex. sur leurs droits et la signification de leur statut.

### *Mise à l'essai des solutions possibles*

Deux solutions possibles ont été envisagées pour résoudre les problèmes mis en évidence lors des étapes précédentes. Elles ont été mises à l'essai auprès des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC, des gestionnaires, de la collectivité financière et de la collectivité des ressources humaines afin de relever les obstacles qui pourraient se dresser pendant la mise en œuvre, d'éviter des conséquences négatives et d'indiquer les changements requis pour que chaque solution puisse être réalisable.

Certaines questions telles que la prestation de meilleurs services d'orientation et une rétroaction périodique sur le rendement, qui pouvaient être réglées en mettant en œuvre de saines pratiques de gestion, n'ont pas été mises à l'essai. Elles ont plutôt été examinées plus tard, à l'étape de la formulation des recommandations.

Les deux solutions mises à l'essai prévoyaient l'adoption de stratégies différentes pour régler les principales questions soulevées. La première consistait à réduire la période au bout de laquelle les postes étaient convertis en des postes de durée indéterminée et à ne plus exiger que le service soit accumulé au sein du même ministère. La deuxième solution portait sur l'abolition complète de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale et le recrutement de tous les employés pour une période indéterminée.

#### *Première solution*

La grande majorité des employés nommés pour une période déterminée et des gestionnaires considéraient que les options envisagées dans ce cas étaient plus réalistes, et la plupart souhaitaient que la période cumulative menant à la conversion en un poste de durée indéterminée soit ramenée à deux ans. Une période plus courte ferait augmenter le nombre d'employés occasionnels et contractuels et le nombre de consultants et aurait un effet néfaste sur les possibilités de détachement et de congé, tandis qu'une période supérieure à deux ans était considérée comme étant inutilement longue par les gestionnaires aussi bien que par les employés nommés pour une période déterminée.

#### *Deuxième solution*

Toutes les personnes consultées avaient des réticences au sujet de la deuxième solution, c'est-à-dire l'abolition de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique. Les gestionnaires croyaient pour leur part qu'une telle mesure aurait pour effet de réduire la marge de manœuvre dont ils disposent en matière de dotation, de nuire au service au public, d'augmenter les dépenses liées aux heures supplémentaires et les cas de réaménagement des effectifs, ainsi que d'accroître le recours à des employés occasionnels et contractuels. Quant aux employés nommés pour une période déterminée, ils estimaient eux aussi qu'on aurait davantage recours à

des employés occasionnels et qu'il serait alors plus difficile d'entrer à la fonction publique fédérale. L'opinion générale était qu'il s'agissait d'un changement trop draconien pour la fonction publique et que les effets négatifs d'une telle mesure l'emportaient sur ses avantages.

### *Modèle prévisionnel*

En plus de la mise à l'essai des deux solutions, le Comité mixte a retenu les services de la Direction de la recherche de la Commission de la fonction publique pour vérifier, à l'aide d'un modèle prévisionnel, l'impact de la modification de la période menant à la conversion en postes de durée indéterminée.

Le modèle indique que la conversion immédiate des postes après deux années de service serait possible après un certain temps, mais que la mise en application initiale d'une telle disposition poserait un problème; le nombre de conversions au cours du premier exercice serait supérieur de 2 234 au nombre de postes laissés vacants par le départ prévu d'employés nommés pour une période indéterminée. Ce nombre est considéré comme étant trop élevé pour être absorbé par les ministères, qui pourraient alors laisser partir prématurément certains employés nommés pour une période déterminée afin de les empêcher d'obtenir un poste de durée indéterminée. Cette mesure pourrait également faire augmenter le nombre de cas de réaménagement des effectifs.

Le modèle provisionnel a toutefois révélé qu'une mise en application progressive d'une politique de conversion après deux ans, selon laquelle on commencerait par convertir la première année les postes des employés nommés pour une période déterminée depuis trois ans ou plus, permettrait d'effectuer non seulement les conversions sans dépasser le nombre de postes de durée indéterminée dont on aurait besoin, mais aussi de recruter un certain nombre de personnes pour une période indéterminée.

### Recommandations

En se fondant sur la recherche, les consultations, les solutions mises à l'essai et le modèle prévisionnel qu'il avait à sa disposition, le Comité mixte a produit 30 recommandations qui portent sur les modifications à apporter à la politique en vigueur, l'amélioration des pratiques conformément au cadre établi pour une saine gestion des ressources humaines, la mise en œuvre des recommandations ainsi que le suivi et l'évaluation des modifications.

La liste complète des recommandations du Comité mixte est présentée à la partie 7.0 du rapport.

## 1.0 Préface

Le Comité mixte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor a le plaisir de présenter les constatations et les recommandations qui découlent de l'étude de l'emploi pour une période déterminée menée conjointement par l'AFPC et le SCT.

Le présente rapport résulte de la décision prise en novembre 2001 par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et le Conseil du Trésor (CT) – pendant la dernière série de négociations collectives – de former un comité mixte composé d'un nombre égal de représentants du syndicat et de l'employeur pour étudier l'emploi pour une période déterminée au nom des unités de négociation Services des programmes et de l'administration, Services de l'exploitation, Services techniques et Enseignement et bibliothéconomie.

Dès le départ, notre Comité mixte – qui comptait cinq représentants des employés membres de l'AFPC et cinq représentants de l'employeur – a compris que l'étude de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale voulait dire tenir des réunions et comprendre l'aspect humain de la question. C'est la raison pour laquelle l'AFPC a fait en sorte que trois employés nommés pour une période déterminée fassent partie du Comité mixte. De plus, nous avons voyagé aux quatre coins du pays et rencontré un grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC, des gestionnaires de la fonction publique et d'autres intervenants. Nos visites et nos réunions nous ont permis de mieux comprendre les questions qui se greffent à l'emploi de durée déterminée ainsi que les options qui se présentaient à nous pour aller de l'avant et nous attaquer aux défis auxquels se heurtent les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires.

Le présent rapport fait état de nos constatations et recommandations.

## 2.0 Introduction

Le recours à l'emploi pour une période déterminée fait l'objet d'un débat depuis plusieurs années maintenant et il est inscrit au programme du syndicat et du patronat depuis ces dernières années. Il est généralement reconnu que le recours à l'emploi pour une période déterminée se justifie dans plusieurs situations notamment pour doter temporairement les postes vacants d'employés nommés pour une période indéterminée qui sont en congé, procéder à des affectations par intérim/de perfectionnement, mener des projets à court terme et s'adapter aux fluctuations de la charge de travail. Néanmoins, nombreux sont ceux qui croient que le recours à l'emploi de durée déterminée ne répond plus à l'objectif visé initialement et s'inquiètent des conséquences qui en découlent pour les employés nommés pour une période déterminée et des répercussions possibles sur la capacité de la fonction publique à recruter et à maintenir en poste des employés talentueux.

Dès le départ, le Comité mixte de l'AFPC et du SCT a reconnu la nécessité d'établir un meilleur équilibre entre la marge de manœuvre requise pour répondre à des besoins à court terme et le traitement équitable des employés embauchés pour répondre à ces besoins. Cet équilibre est particulièrement important pour que la fonction publique continue d'attirer du personnel, compte tenu de la concurrence de plus en plus vive qui se joue sur le marché du travail. Le Comité a donc consulté des employés nommés pour une période déterminée, des gestionnaires et les principaux intervenants, pour ensuite formuler des recommandations sur le recours à l'emploi de durée déterminée, le recrutement, le traitement et le maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique.

Le Comité mixte avait la ferme conviction que l'information la plus pertinente et révélatrice proviendrait des personnes touchées par la question, c'est pourquoi le plan de l'étude a été conçu de façon à pouvoir recueillir le plus de commentaires possibles auprès d'elles.

Au cours de la première étape, le Comité mixte a examiné et analysé les travaux de recherche déjà effectués pour bien comprendre les questions, déterminer les lacunes en matière d'information et cibler des travaux de recherche additionnels. Il a également utilisé l'information pour décrire la situation des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique et membres de l'AFPC.

Durant la deuxième étape de l'étude, plus de 3 000 employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC, gestionnaires et intervenants ont été invités à faire part de leurs commentaires via divers processus : consultation sur le site Web, sondages, groupes de consultation, assemblées générales, groupes de discussion et visites des lieux de travail. Leurs commentaires ont servi à valider les conclusions de la première étape et à élaborer des solutions possibles.

Le Comité mixte a ensuite utilisé l'information recueillie au cours des deux premières étapes pour concevoir deux solutions possibles et effectuer des groupes de consultation auprès des employés nommés pour une période déterminée, des gestionnaires, des agents financiers et des membres de la collectivité des ressources humaines. Les groupes de consultation ont en fin de

compte permis de formuler des recommandations valables en matière de changement et de mise en œuvre.

La présentation des solutions possibles aux personnes qui seraient touchées et l'établissement d'un modèle prévisionnel afin de déterminer l'impact des solutions possibles ont aidé le Comité mixte à formuler des recommandations valables sur la modification de la politique relative à l'emploi de durée déterminée, l'amélioration des pratiques au sein du cadre accepté pour une saine gestion des ressources humaines, le déroulement de la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des changements.

Les conclusions et les recommandations formulées dans le présent rapport serviront a) à examiner la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée, probablement l'automne prochain, b) à compléter les travaux du Groupe de travail chargé de la modernisation de la gestion des RH touchant l'emploi de durée déterminée et c) à faciliter éventuellement la prochaine série de négociations collectives entre l'employeur et l'AFPC.

## 3.0 Étape de la recherche

### 3.1 Introduction

L'étape de la recherche constituait une première étape essentielle de l'étude au sens où elle jetait les fondements des travaux devant être accomplis avant que le Comité mixte puisse formuler des recommandations. Grâce à un examen approfondi des données existantes et des études réalisées sur l'emploi pour une période déterminée, le Comité mixte a pu acquérir une meilleure compréhension des questions, déterminer les lacunes en matière d'information et cibler des travaux de recherche additionnels sur de nouveaux secteurs.

Cette partie du rapport fait état de quelques-unes des études que le Comité mixte a examinées et dont il fait une brève description, présente les conclusions qui en découlent, offre un profil des employés nommés pour une période déterminée, et donne une idée des conséquences pour le recrutement et la dotation à l'avenir dans la fonction publique (FP).

### 3.2 Revue de la documentation

Les études ont été choisies en fonction de leur rapport avec le sujet abordé.

- **Commission de la fonction publique**

  *Les avantages et les inconvénients des formes alternatives de travail, novembre 1997*
  Fait état des effets positifs et négatifs des options de rechange en matière de ressourcement, préparés à partir d'une série de séances de discussion tenues avec des gestionnaires et des spécialistes en RH de la fonction publique.

  *Rapport annuel de la CFP, 2000-2001*
  Statistiques sur la répartition de l'embauche à la FP, nominations au sein de la FP et nouvelles recrues pour des périodes indéterminées. Présentation des défis à relever et suggestions visant à abandonner la dotation temporaire ponctuelle au profit d'une approche davantage planifiée.

  *Joindre les rangs de l'effectif de base, mars 2001*
  Rapport traitant de l'expérience en matière de recrutement, de la satisfaction au travail et des plans de carrière d'un échantillon représentatif de près de 1 000 personnes affectées à des postes de durée indéterminée dans la fonction publique entre le 1er juillet 1999 et le 30 juin 2000. Les conclusions montrent que plus de 60 % des répondants ont occupé un poste de durée déterminée qui a été converti en un poste de durée indéterminée.

*Perfectionnement, partage et maintien en poste du talent au XXIe siècle : La mobilité comme voie vers le succès, mai 2001*
Rapport qui examine les façons d'intégrer la planification des opérations et des RH de sorte que des ressources suffisantes puissent être affectées au perfectionnement et à la mobilité des employés, et qui étudie la possibilité de créer un bassin centralisé d'employés nommés pour une période indéterminée afin de répondre aux besoins de dotation à court terme.

*La voie future : Défis du recrutement et du maintien en poste à la fonction publique, février 2002*
Rapport qui présente l'emploi de durée déterminée comme des défis, conclut que le recours mal planifié aux travailleurs occasionnels aura des effets néfastes sur le gouvernement à long terme et établit la nécessité d'adopter une approche pleinement intégrée en ce qui touche la planification des RH.

- **Vérificatrice générale**

*Rapports de la vérificatrice générale,* 2001
*Chapitres 2 et 3*
Décrit les principales constatations découlant d'une vérification, par le Bureau du vérificateur général, du recrutement dans les catégories Scientifique et professionnelle, et Administration et Service extérieur, et souligne les niveaux « inacceptables » de recrutement pour une période déterminée pour combler les lacunes des pratiques et des systèmes en vigueur.

- **Rapports du Sous-comité du Comité des hauts fonctionnaires (CHF)**

*Rapport du Sous-comité du CFH sur le recrutement, juillet 2000*
Présente des stratégies visant à promouvoir une approche à plus long terme en ce qui touche le recrutement dans la fonction publique.

*Rapport du Sous-comité du CHF sur le mieux-être en milieu de travail, septembre 2000*
Traite des raisons expliquant la tendance à embaucher des travailleurs pour de courtes périodes et présente des recommandations.

- **Conference Board du Canada**

*Contingent Work: Trends, Issues and Challenges for Employers, février 1997*
Présente les constatations découlant d'un sondage mené en août 1996 auprès de 87 directeurs des ressources humaines d'organisations du centre de gestion du Conference Board du Canada.

*Les leçons du travail à durée déterminée : perspectives des travailleurs et des entreprises, décembre 1997*
Résume les leçons tirées par Bell Canada, Digital Equipment du Canada et la Banque Toronto-Dominion de la gestion d'employés occasionnels (syndiqués et non syndiqués).

*Le travail à durée déterminée, les tendances, les enjeux et les difficultés pour les syndicats, octobre 1998*
Traite des principales questions que suscite, pour les entreprises et les syndicats, la tendance vers un modèle d'emploi de base/atypique. S'appuie sur des sondages menés auprès des employeurs et des syndicats et deux groupes de discussion/table ronde.

- **Conseil canadien de développement social**

*L'emploi temporaire au Canada : profils, modèles et enjeux, janvier 1996*
Porte sur la dynamique de l'emploi temporaire et des questions connexes, présente des comparaisons à l'échelle internationale, traite de questions syndicales et décrit l'expérience de Postes Canada/STTP.

- **Emploi et Immigration Canada (EIC)**

*Examen national du travail à durée déterminée à Emploi et Immigration Canada (1986)*
Présente les résultats de séances de discussion tenues avec des cadres hiérarchiques et fonctionnels supérieurs sur les avantages liés à l'augmentation du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée de divers secteurs et contient des recommandations. Les données datent d'un certain temps, mais le rapport est néanmoins d'actualité.

- **Secrétariat du Conseil du Trésor**

*Statistiques sur l'emploi dans la fonction publique fédérale, 1er avril 2000 – 31 mars 2001*
Résume les statistiques sur l'emploi dans la fonction publique y compris les statistiques sur les employés nommés pour une période déterminée.

*Rapport annuel 2000-2001 – L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale*
Contient des statistiques sur la représentation des groupes désignés au sein de la fonction publique dans son ensemble et pour les employés nommés pour une période déterminée.

- **U.S. National Academy of Public Administration**

*New Options, New Talent - The Government Guide to the Flexible Workforce, août 1998*
Présente les grandes étapes de la gestion d'une main-d'œuvre polyvalente et recommande des mesures visant à modifier les lois et les règlements de l'administration fédérale.

- **Bureau du Conseil privé**

*Neuvième rapport annuel du greffier du Conseil privé au Premier ministre, 28 mars 2002*
Fait état des préoccupations du greffier du Conseil privé face à « l'imminence du défi du capital humain » et à l'incidence du recrutement à court terme sur la main-d'œuvre, la charge de travail et le service au public.

## 3.3 Enseignements

La revue de la littérature a fait ressortir plusieurs thèmes très importants. Premièrement, il est évident que l'emploi de durée déterminée est devenu une solution pour régler les problèmes d'ordre opérationnel et administratif auxquels les gestionnaires se heurtent dans la fonction publique. De plus, son usage répandu a fait naître une culture de recrutement qui risque de compliquer la tâche du gouvernement pour relever les futurs défis que pose le recrutement.

Selon les rapports, pour que la fonction publique réussisse à envisager le long terme dans ses stratégies de recrutement, elle doit prévoir les priorités futures et définir les besoins qui s'y rattachent. La concurrence croissante qui se livre sur le marché du travail, l'incidence de la technologie de l'information sur les emplois traditionnels et le départ d'employés expérimentés font qu'il est d'autant plus important aujourd'hui de prévoir à plus long terme.

***Principales constatations générales***

- Les questions liées à l'emploi pour une période déterminée font l'objet d'études depuis des années, mais peu de changements en ont découlé.

- Les années de réduction des effectifs qui ont suivi l'Examen des programmes ont créé un climat au sein duquel le recrutement d'employés temporaires est devenu un moyen commode et rapide de respecter les délais, de réduire au minimum le risque de réaménagement des effectifs et de maintenir les normes de service.

- En ce qui touche les employés nommés pour une période indéterminée, les groupes visés par l'équité en emploi sont largement représentés à l'exception des personnes handicapées.

- Les faiblesses de la planification des RH, les contraintes de financement et la nécessité d'améliorer les instruments de recrutement ont également contribué au niveau d'emploi pour une période déterminée.

- Le recrutement à court terme apporte des solutions immédiates aux problèmes que pose la charge de travail et nuit aux stratégies à long terme.

- On a l'impression que l'approche intégrée en matière de budgétisation risque de faire obstacle au changement rentable ou à la pensée à long terme.

- Pour doter leurs postes de façon plus efficace, les gestionnaires veulent qu'on leur délègue davantage de pouvoirs, et souhaitent que les politiques et les lignes directrices soient claires mais générales; ils sont prêts à rendre compte de leurs décisions.

- Dans la fonction publique, l'emploi pour une période déterminée représente 81 % de l'activité d'embauche, sans tenir compte des employés occasionnels.

- Les nominations pour une période indéterminée sont, dans une proportion de 62 %, des nominations d'employés initialement nommés pour une période déterminée. Toutefois, cette proportion s'établit à 71 % pour l'ensemble des employés membres de l'AFPC.

- Le maintien du recrutement à court terme aura des répercussions importantes de longue durée au sein de la FP.

### 3.4 Profil des employés nommés pour une période déterminée

En septembre 2001, l'âge moyen des employés de la fonction publique était de 43 ans et l'âge moyen des employés nommés pour une période déterminée était de 37 ans. Au chapitre de l'éducation, les résultats du sondage intégrés au rapport *Joindre les rangs de l'effectif de base* révèlent que sur 478 employés nommés pour une période déterminée qui ont répondu au questionnaire, 15 % avaient fait des études secondaires, 33 % possédaient un certificat ou un diplôme collégial/technique, 30 % avaient un baccalauréat et 20 % détenaient un diplôme d'études supérieures (maîtrise, diplôme de compétence professionnelle ou doctorat). Ces constatations étaient en accord avec les réponses au sondage mené sur le site Web au cours de la deuxième étape de l'étude auquel ont participé 1 251 employés nommés pour une période déterminée et membres de l'AFPC (études secondaires – 17 %; apprentissage enregistré, certificat de compétence ou de formation professionnelle – 5 %; certificat ou diplôme collégial/technique – 42 %; baccalauréat – 24 %; diplôme d'études supérieures – 11 %). Consultez le document à l'appui C pour le rapport du sondage sur le site Web.

**Graphique I**

**Pourcentage d'employés nommés pour une période déterminée au sein des effectifs globaux de la fonction publique**

| Année | Mois | Effectifs de la FP | Employés nommés pour une période déterminée (total) |
|---|---|---|---|
| 1998 | Octobre | 181 264 | 25 265 (14 %) |
| 1999 | Octobre | 184 522 | 27 780 (15 %) |
| 2000 | Octobre | 152 722 (moins ADRC) | 23 889 (16 %) |
| 2001 | Octobre | 160 654 | 23 919 (15 %) |
| 2002 | Mars | 164 221 | 24 082 (15 %) |

Entre octobre 1998 et mars 2002, le pourcentage d'employés nommés pour une période déterminée au sein de la fonction publique est demeuré relativement constant, s'établissant en moyenne à 15 %. En octobre 2001, dans les ministères comptant les plus grands nombres d'employés nommés pour une période déterminée, les employés dans ce cas représentaient de 10 à 24 % des effectifs globaux.

## Graphique II

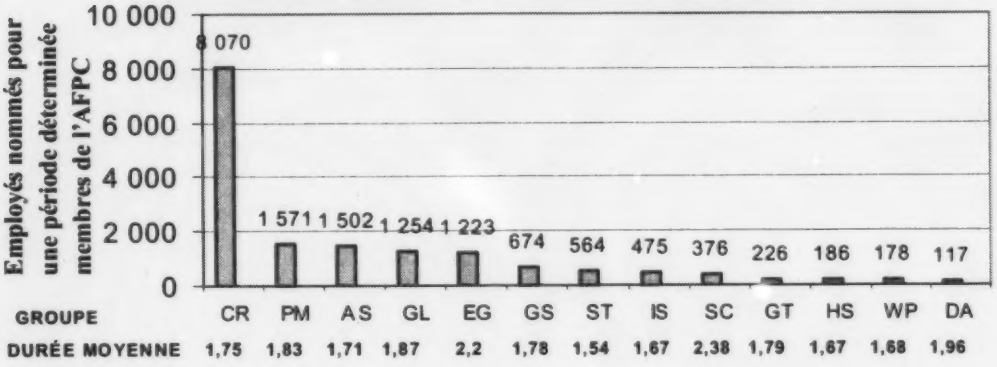
**Employés nommés pour une période déterminée selon l'agent négociateur et la répartition géographique - décembre 2001**

| | SYNDICATS | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Lieu** | **Autre** | **IPFPC** | **AFPC** | **AESS** | **Sans agent négociateur** | **Total général** |
| Alberta | 18 | 168 | **836** | 16 | 52 | 1 090 |
| C.B. | 129 | 262 | **1 787** | 19 | 157 | 2 354 |
| Manitoba | 24 | 185 | **670** | 12 | 23 | 914 |
| N.B. | 10 | 81 | **889** | 5 | 48 | 1 033 |
| RCN | 202 | 1 858 | **6 742** | 638 | 302 | 9 742 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 20 | 58 | **453** | 7 | 41 | 579 |
| N.É. | 86 | 161 | **724** | 6 | 48 | 1 025 |
| Nunavut | | 9 | **11** | 1 | | 21 |
| T. N.-O. | 1 | 36 | **73** | 3 | 4 | 117 |
| Ontario | 164 | 412 | **2 405** | 28 | 57 | 3 066 |
| À l'extérieur du Canada | 1 | 8 | **4** | 1 | 2 | 16 |
| Î.-P.-É. | 1 | 10 | **276** | 3 | 6 | 296 |
| Québec | 120 | 606 | **2 147** | 50 | 51 | 1 974 |
| Saskatchewan | 2 | 98 | **521** | 6 | 43 | 670 |
| Yukon | | 7 | **62** | 1 | 2 | 72 |
| Total général | 778 | 3 959 | **17 600** | 796 | 836 | 23 969 |

Le graphique qui précède révèle que 73 % du nombre total d'employés nommés pour une période déterminée appartiennent à des groupes représentés par l'AFPC.

## Graphique III

**Employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC selon les groupes comptant les plus grands nombres d'entre eux et la durée de service moyenne, en septembre 2001**

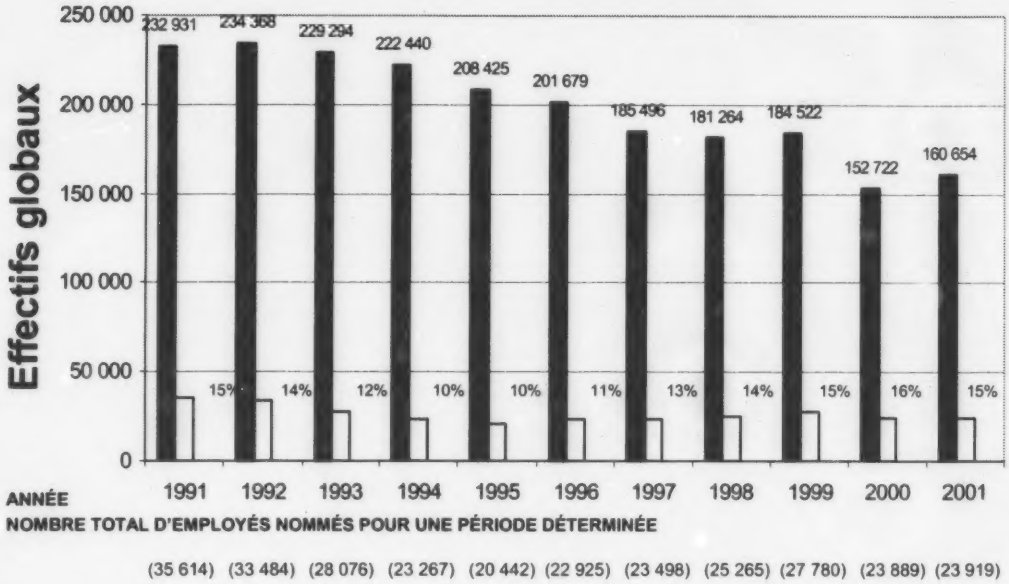



* Englobe les employés nommés pour une période déterminée comptant plus de trois mois de service

C'est le groupe CR (Commis aux écritures et règlements) qui compte le plus grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée représentés par l'AFPC. Il est intéressant de constater que la durée de service moyenne des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC est inférieure à deux ans à l'exception des membres des groupes EG (Soutien technologique et scientifique) et SC (Équipages de navires) qui comptent un peu plus de deux ans.

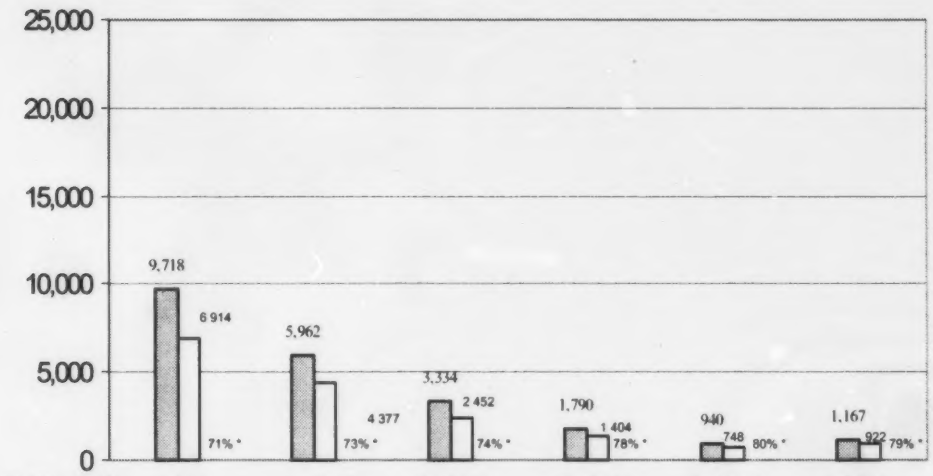
## Graphique IV

**Pourcentage des employés nommés pour une période déterminée par rapport aux effectifs globaux de la fonction publique – entre octobre 1991 et octobre 2000**



## Graphique V

### Employés nommés pour une période déterminée de plus de trois mois, selon la durée de service, en septembre 2001




| Service continu | < 1 an | 1 – 2 ans | 2 - 3 ans | 3 - 4 ans | 4 – 5 ans | > 5 ans |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Durée moyenne des NPD** à la FP | 0,51 an | 1,42 ans | 2,43 ans | 3,40 ans | 4,48 ans | 7,13 ans |
| AFPC durée moyenne | 0,50 an | 1,49 ans | 2,41 ans | 3,40 ans | 4,47 ans | 6,83 ans |

Nombre total d'employés nommés pour une période déterminée = 22 911

Nombre d'employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC = 16 817, ce qui représente 73,4% du nombre total d'employés nommés pour une période déterminée.

* % de NPD** membres de l'AFPC par rapport aux effectifs globaux

** Nominations pour une période déterminée

Le graphique qui précède confirme à nouveau que la majorité des employés nommés pour une période déterminée au sein de la fonction publique et sous le régime de l'AFPC compte moins de deux années de service. À mesure que la durée de service augmente, le nombre d'employés nommés pour une période déterminée diminue considérablement.

Il est à noter que la durée de service désigne, conformément à la politique en vigueur, une période d'emploi continue sans interruption supérieure à 60 jours. En conséquence, certains employés nommés pour une période déterminée ont travaillé à la fonction publique plus longtemps que ne le montre le graphique qui précède, en raison d'interruptions de service. Les employés nommés pour une période déterminée « de longue durée » pourraient tomber dans l'une ou l'autre des catégories qui précèdent.

## Graphique VI

## Équité en emploi – Répartition des groupes désignés au sein de la fonction publique fédérale 2000-2001

| Groupes désignés | Fonction publique (%) | Employés nommés pour une période déterminée (plus de trois mois) (%) |
|---|---|---|
| Femmes | 52,1 | 61 |
| Autochtones | 3,6 | 4,3 |
| Personnes handicapées | 5,1 | 3,5 |
| Minorités visibles | 6,1 | 7,7 |

Au cours des dernières années, la plupart des employés nommés pour une période déterminée – à l'heure actuelle près de huit sur dix – appartenaient aux groupes désignés.

## Graphique VII

## Augmentation du nombre d'employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC

| Année | Employés nommés pour une période indéterminée membres de l'AFPC | Nominations de longue durée (trois mois ou plus) | Augmentation |
|---|---|---|---|
| 1999 | 74 575 | 14 272 | |
| 2000 | 73 605 | 15 419 | Augmentation de 1 147, soit 8 % |
| 2001 | 76 239 | 16 960 | Augmentation de 1 541, soit 9,9 % |

Bien que le nombre total d'employés nommés pour une période déterminée soit resté relativement constant au cours des dernières années, le nombre d'employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC a beaucoup augmenté ces deux dernières années.

Les taux d'augmentation s'appuient sur la croissance des effectifs nommés pour une période déterminée observée au cours des deux exercices précédents à compter du 31 mars 2001. Réunis, les pourcentages de 8 % et de 9,9 % donnent un pourcentage cumulatif de 9 % pour les deux dernières années.

Le profil des employés nommés pour une période déterminée révèle que, dans l'ensemble, les employés dans ce cas sont plus jeunes que les employés qui occupent un poste de durée

indéterminée, qu'ils sont bien instruits et forment un effectif diversifié et qu'ils occupent surtout des emplois administratifs. De façon générale, ils semblent posséder bon nombre des qualités nécessaires pour constituer une source de recrutement intéressante pour des postes de durée indéterminée.

## 3.5 Résultats de l'étape de la recherche

### *3.5.1 Lacunes*

L'étape de la recherche a permis d'obtenir des renseignements généraux sur l'emploi de durée déterminée dans la fonction publique, sa composition et les raisons de sa croissance, mais aucune étude n'a porté exclusivement sur la question de l'emploi de durée déterminée. De plus, le Comité mixte a jugé qu'il ne disposait pas de données suffisantes sur les perspectives et les expériences des intéressés, c'est-à-dire les employés nommés pour une période déterminée.

### *3.5.2 Nouveaux domaines de recherche*

Pour formuler des recommandations pertinentes, le Comité mixte devait non seulement valider la recherche, mais aussi s'assurer qu'il comprenait parfaitement les besoins et les priorités des principaux intervenants. Plus précisément, les employés nommés pour une période déterminée devaient avoir voix au chapitre et pouvoir s'exprimer. Il était par ailleurs important de recueillir les points de vue et de connaître les expériences des gestionnaires de la fonction publique.

Ainsi, le Comité mixte a pu dresser un cadre prévoyant d'autres travaux de recherche sur quatre thèmes : le recours à l'emploi pour une période déterminée et le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée.

La nécessité d'obtenir ce genre de renseignements et de s'assurer que les résultats de la recherche traduisaient les situations réelles des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et des gestionnaires de la fonction publique ont amené le Comité mixte à valider la recherche.

## 4.0 Validation de la recherche

### 4.1 Introduction

Les principaux objectifs de cette étape étaient les suivants :

- déterminer la mesure dans laquelle les résultats des travaux de recherche de la première étape étaient toujours pertinents et applicables aux employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et aux gestionnaires;

- effectuer des recherches portant sur la question de l'emploi de durée déterminée et sur des domaines connexes qui n'avaient pas été abordés dans le cadre de travaux antérieurs;

- mieux comprendre quelques-uns des problèmes et des défis que présente l'emploi de durée déterminée, du point de vue des employés nommés pour une période déterminée eux-mêmes, ce qui n'avait pas été fait dans le cadre de travaux de recherche antérieurs dans la FP fédérale.

L'un des principaux objectifs du Comité mixte de l'AFPC et du SCT a consisté à offrir le plus d'occasions possible aux intervenants de s'exprimer. Vu les délais très serrés dont disposait le Comité mixte, il a choisi des instruments de recherche permettant d'atteindre rapidement un grand nombre d'employés et d'ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC, de gestionnaires qui embauchent et de conseillers en ressources humaines, tout en assurant la confidentialité de l'information. Par ailleurs, le Comité mixte s'est efforcé de choisir des stratégies de recherche qui se compléteraient et permettraient d'obtenir les points de vue les plus détaillés et variés possibles.

Pendant cette étape, le Comité mixte a rencontré environ 1 000 employés et gestionnaires qui ont donné leur avis sur les quatre sujets de recherche. Grâce à leur participation, le Comité mixte a pu se fonder sur des renseignements plus détaillés et plus complets pour élaborer et mettre à l'essai des solutions en ce qui concerne l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique. De plus, 1 251 employés nommés pour une période déterminée et 1 101 gestionnaires ont exprimé leurs points de vue au moyen du site Web et des questionnaires de sondage.

La présente partie du rapport contient de l'information sur chaque activité de recherche menée pendant cette étape, à savoir :

- les principaux sujets de recherche;

- les méthodes utilisées pour chaque activité;

- un résumé des constatations communes applicables à toutes les activités de recherche;

- une analyse détaillée des constatations, ventilée par sujet de recherche;

– des conclusions établies d'après les constatations faites.

## 4.2 Principaux sujets de recherche

Quel que soit l'instrument utilisé, toutes les activités de recherche effectuées au cours de cette étape ont porté sur les quatre principaux sujets d'étude. Les paragraphes qui suivent sont un résumé de l'information sollicitée dans le cadre de chacune des activités.

### *Recours à l'emploi pour une période déterminée*

L'emploi pour une période déterminée est-il utilisé aux fins pour lesquelles il a été conçu (c'est-à-dire pour combler des vacances de courte durée ou doter des postes pour réaliser des projets de courte durée) ou est-il utilisé pour doter des postes dont les fonctions sont permanentes, prolonger des périodes de stage et/ou faire face à l'instabilité du financement et à la mauvaise planification des RH?

### *Recrutement des employés pour une période déterminée*

Comment sont recrutés les employés pour une période déterminée? Dans quelle mesure le processus de sélection est-il rigoureux? Comment explique-t-on à ces employés les nominations et leur situation d'emploi initiales?

### *Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée*

Le recours actuel à l'emploi pour une période déterminée a-t-il des répercussions sur le maintien en poste d'employés qualifiés? Ce constat aura-t-il des effets sur la capacité de la fonction publique à relever les futurs défis en matière de recrutement?

### *Traitement des employés nommés pour une période déterminée*

Les employés nommés pour une période déterminée sont-ils traités différemment des employés nommés pour une période indéterminée? Ont-ils accès aux mêmes possibilités de formation et de perfectionnement, et aux mêmes avantages? Sont-ils d'avis que la fonction publique fédérale répond à leurs besoins?

## 4.3 Méthodologie

Conscient des contraintes de temps et de la nécessité d'un accès élargi, le Comité mixte a élaboré une série d'instruments de recherche qualitative et quantitative. De concert avec la Direction de la recherche de la CFP, il a mis au point un questionnaire détaillé pour mener un sondage auprès des gestionnaires qui embauchent et des questionnaires plus courts à l'intention des employés et ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et des gestionnaires. Des consultations ont été tenues auprès des intervenants à l'aide d'un site Web interactif, d'assemblées générales, de groupes de discussion et de visites de lieux de travail, pour que le

Comité mixte puisse recueillir des renseignements plus détaillés concernant les employés eux-mêmes et leurs expériences.

Les documents à l'appui A à F font pleinement état des activités menées.

### *4.3.1 Groupes de consultation*

En avril 2002, le Comité mixte a retenu les services d'une entreprise pour tenir 14 séances de consultation réunissant des employés nommés pour une période déterminée qui étaient membres de l'AFPC et qui travaillaient à la fonction publique fédérale. Le Comité mixte a également décidé que des groupes seraient consultés dans la région de la capitale nationale (RCN) mais aussi dans cinq autres villes du pays où les employés nommés pour une période déterminée étaient les plus nombreux. Par conséquent, deux séances ont eu lieu en avril 2002 dans chacune des villes suivantes (à l'exception de la RCN où il y a eu quatre séances) : région de la capitale nationale, Toronto, Montréal, Halifax, Winnipeg et Vancouver.

es membres des groupes de consultation ont été choisis au hasard à l'aide de listes d'employés nommés pour une période déterminée dont les noms avaient été fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui les avait extraits du système central de paye. En tout, 83 employés nommés pour une période déterminée ont participé aux 14 séances de consultation tenues; ils représentaient un large éventail de ministères et d'organismes fédéraux. L'âge des participants et leur expérience comme employé nommé pour une période déterminée variaient considérablement : certains en étaient à leur première expérience alors que d'autres occupaient un poste de durée déterminée depuis maintenant six ou sept ans. En outre, les groupes visés par l'équité en emploi, comme les femmes et les minorités visibles, étaient bien représentés.

Au moyen des données fournies par le Comité mixte, on a dressé un ordre du jour des discussions qui a permis d'examiner en détail les principaux sujets d'étude et de connaître les points de vue et les expériences des participants.

### *4.3.2 Sondages en direct*

#### 4.3.2.1 Gestionnaires qui embauchent

De concert avec la Commission de la fonction publique, le Comité mixte a décidé de mener un sondage auprès des gestionnaires qui embauchent pour déterminer les facteurs qui motivent leurs décisions et leurs comportements en ce qui touche l'emploi pour une période déterminée.

Le sondage s'est déroulé entre le 10 et le 29 avril 2002, et les réponses des participants étaient confidentielles. L'échantillon de base du sondage auprès des gestionnaires qui embauchent a été établi en tirant 5 975 noms au hasard du bassin de EX, d'équivalents EX, de EX moins 1 et de EX moins 2 de la base de données du système de paye du SCT, à la fin de septembre 2001. Au total, 973 gestionnaires qui embauchent ont rempli le questionnaire de sondage.

Le sondage a porté sur les quatre principaux sujets d'étude et des questions ont été posées notamment sur les aspects suivants :

- le traitement des employés nommés pour une période déterminée;
- les raisons qui sous-tendent le recours à l'emploi pour une période déterminée;
- les pratiques de prolongation (durée, nombre, raisons et avis);
- les raisons du départ des employés nommés pour une période déterminée;
- l'affectation d'employés nommés pour une période déterminée à des postes de durée indéterminée (fréquence, prolongation ou cessation d'affectation);
- la conversion à un poste de durée indéterminée (cinq années de service exigées) : nombre d'années acceptable; nombre de prolongations accordées avant la conversion à un poste de durée indéterminée; raisons justifiant le refus de convertir; mesure dans laquelle il conviendrait de tenir compte de l'emploi dans d'autres ministères;
- les interruptions de service (fréquence, raisons).

#### 4.3.2.2 Sondage sur le site Web auprès des employés et des ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et des gestionnaires

Pour recueillir l'opinion du plus grand nombre d'intervenants possible, et le plus rapidement possible, le Comité mixte a créé un site Web interactif qui permettait aux employés et aux ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et aux gestionnaires de transmettre leurs opinions concernant l'emploi pour une période déterminée, de proposer des améliorations et de répondre à un bref questionnaire.

Le Comité mixte a retenu les services d'une firme pour créer le site (en s'appuyant sur un site déjà couronné de succès du Secrétariat du Conseil du Trésor « Principes »). Le site Web établi a été accessible entre le 15 avril et le 31 mai 2002 et il a été largement publicisé à l'avance afin de sensibiliser le plus grand nombre possible d'employés de la FP. Plusieurs techniques ont été utilisées à cette fin : distribution de 4 500 signets; communication de l'information en cascade à l'échelle des organisations ministérielles, tenue de séances d'information régulières à l'intention des conseils fédéraux régionaux, communication de renseignements dans les bulletins adressés à la collectivité, y compris l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) et le Réseau des administrateurs de petits organismes (RAPO), liens sur le site Web de l'AFPC et publicité verbale dans le cadre des nombreuses activités auxquelles ont participé des représentants des parties intéressées, en personne.

Le site Web a été mis à jour tout au long du déroulement de l'étude; il contenait de l'information sur la nature et les origines de l'étude, la composition du Comité mixte et offrait un lien permettant d'accéder à la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée. Il

contenait également un questionnaire préparé à l'intention des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC occupant actuellement un poste et un questionnaire à l'intention des gestionnaires qui a permis de compléter le sondage plus exhaustif mené auprès des gestionnaires qui embauchent. En outre, il a donné aux employés et aux ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et aux gestionnaires la possibilité de transmettre par écrit leurs points de vue, leurs expériences, leurs idées et des solutions concernant le recours à l'emploi pour une période déterminée directement au Comité mixte. En tout, 1 251 employés et 128 gestionnaires (qui se sont ajoutés aux 973 gestionnaires qui embauchent qui ont participé au sondage, pour donner un total de 1 101 gestionnaires) ont rempli le questionnaire, et 410 participants ont transmis par écrit leurs points de vue, leurs idées ainsi que des solutions possibles.

### *4.3.3 Assemblées générales, visites de lieux de travail et autres consultations auprès des employés*

Le Comité mixte a organisé et tenu d'autres forums consultatifs pour permettre aux employés nommés pour une période déterminée qui n'avaient pas été retenus pour les groupes de consultation, ou qui n'avaient pas accès à Internet, de transmettre leurs commentaires.

Par exemple, des assemblées générales ont été tenues entre le 16 et le 30 avril 2002 dans chacune des villes où se sont réunis les groupes de consultation. Ces réunions s'adressaient aux employés et aux ex-employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC ainsi qu'aux membres de l'AFPC. Pendant les réunions, le Comité mixte a recueilli un certain nombre de présentations écrites, y compris une présentation du Réseau des jeunes. Les membres du Comité ont également assisté à des réunions sur les lieux de travail à Montréal, Winnipeg et Vancouver et dans la RCN, ce qui leur a permis de rencontrer des employés nommés pour une période déterminée qui constituaient un échantillon représentatif d'un grand nombre de groupes professionnels. Pour avoir le point de vue des groupes visés par l'équité en emploi, le Comité mixte s'est réuni avec le Comité de lutte contre le racisme de Halifax le 18 avril 2002 et a participé à la conférence Accès tenue par l'AFPC à Toronto le 13 mai. Enfin, le Comité mixte a organisé une série de groupes de discussion, en avril, dont les membres constituaient un échantillon représentatif des intervenants en ressources humaines, à Montréal, Halifax et Vancouver, afin d'examiner de façon plus approfondie des questions comme la dotation.

Toutes les discussions ont essentiellement porté sur les quatre sujets de recherche (recours à l'emploi pour une période déterminée, recrutement, maintien en poste et traitement des employés nommés pour une période déterminée) en vue de recueillir le genre de renseignements personnels détaillés que les séances des groupes de consultation ont permis d'obtenir. L'ordre du jour des discussions pour les visites des lieux de travail et les réunions avec les intervenants en ressources humaines était le même que celui utilisé pour les groupes de consultation. Le Comité mixte a préparé un guide de l'animateur pour les assemblées générales et un questionnaire spécial pour la conférence Accès afin de déterminer la mesure dans laquelle des questions intéressaient uniquement les employés nommés pour une période déterminée appartenant au groupe des personnes handicapées, comme les logements et l'intégration.

## 4.4 Comparaison avec les pratiques des gouvernements provinciaux canadiens

L'un des objectifs de cette étape consistait à mener des travaux de recherche qui n'avaient pas été accomplis au cours de l'étape précédente. Pour le Comité mixte, il était important de comparer les options qui s'offraient au gouvernement fédéral en ce qui touche le recours à l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique à celles des gouvernements provinciaux. Plus précisément, le Comité mixte tenait à examiner les politiques provinciales pour savoir au bout de combien de temps les employés nommés pour une période déterminée obtenaient leur permanence.

L'analyse a révélé que tous les gouvernements provinciaux avaient une option semblable en ce qui touche le genre d'emploi. Les conditions se rattachant à la conversion des postes de durée déterminée en des postes de durée indéterminée variaient, mais la majorité des employés nommés pour une période déterminée obtenaient leur permanence après une période de deux ans ou moins.

La Colombie-Britannique donne le statut d'employé nommé pour une période indéterminée aux employés « auxiliaires » qui ont travaillé plus de 1 800 heures sur une période correspondant à 33 périodes de paye consécutives, soit environ 15 mois. En Alberta, c'est généralement un an. Toutefois, dans cette province, il y a aussi des employés « nommés pour une période déterminée » qui comptent jusqu'à trois années de service et dont la situation est suivie de près par le syndicat. Au Manitoba, les employés nommés pour une période déterminée obtiennent leur permanence après avoir occupé le même poste pendant deux années, à moins que l'employeur puisse prouver au syndicat que les fonctions ne sont pas permanentes.

En Ontario, il y a deux mécanismes de conversion : un mécanisme déclenché au bout de 18 mois pour les employés qui ne remplacent pas un employé en congé (avant la dernière ronde de négociations collectives, cette période était de 24 mois) et un nouveau concept instauré récemment à l'intention des employés occupant un poste de durée déterminée classifié, qui obtiennent systématiquement leur permanence après trois ans. Au Québec, les employés nommés pour une période déterminée obtiennent leur permanence après deux années de service. En Nouvelle-Écosse, la permanence est accordée après une période d'emploi cumulative de trois ans et, à Terre-Neuve et Labrador, la période exigée est de deux ans.

La Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ne sont dotés d'aucune politique de conversion après une période préétablie.

## 4.5 Constatations

La présente partie consiste en une analyse détaillée des constatations recueillies sur chacun des quatre sujets de recherche. Elle est suivie d'un résumé donnant un aperçu des principales constatations. Il est à noter que même si le Comité mixte a regroupé les constatations en catégories pour des raisons de commodité, il y a des recoupements au sens où certaines constatations se rapportent à plus d'un sujet de recherche.

### *4.5.1 Recours à l'emploi pour une période déterminée*

Il importe de noter que presque toutes les personnes consultées – qu'il s'agisse des gestionnaires ou des employés nommés pour une période déterminée – se sont accordées pour dire que le mécanisme de l'emploi pour une période déterminée doit continuer d'exister afin de répondre à des besoins à court terme légitimes (par exemple combler des vacances temporaires en raison des congés ou des affectations par intérim/de perfectionnement par des employés nommés pour une période indéterminée, réaliser des projets à court terme, et s'adapter aux fluctuations de la charge de travail.)

Toutefois, la plupart des gestionnaires et des employés ont également reconnu que la période cumulative de cinq années exigée pour que les employés nommés pour une période déterminée obtiennent le statut d'employé nommé pour une période indéterminée était trop longue. Les périodes proposées allaient de six mois à cinq ans, mais la majorité accordait la préférence à une période de deux ou trois ans. Par exemple, 65 % des répondants, près de 1 000, au sondage mené auprès des gestionnaires qui embauchent considèrent comme raisonnable une période de trois ans ou moins pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

L'analyse comparative a amené le Comité mixte à découvrir que la majorité des gouvernements provinciaux canadiens offraient des possibilités d'emploi pour une période déterminée et que la plupart accordaient aux employés nommés pour une période déterminée le statut d'employé nommé pour une période indéterminée après deux années de service ou moins.

Les constatations ont invariablement révélé que l'on recourait à l'emploi pour une période déterminée dans des situations où il était manifeste que la fonction exercée était permanente. Par exemple, au moins 15 % des 1 251 employés nommés pour une période déterminée qui ont rempli le questionnaire sur le site Web ont signalé avoir occupé un poste de durée déterminée pendant trois ou quatre ans et 12 % ont dit avoir occupé un tel poste pendant cinq années ou plus. Dans certains milieux de travail, notamment les unités opérationnelles comme les centres d'appels, les employés nommés pour une période déterminée représentent une importante proportion des effectifs – allant de 25 % à près de 100 % - et occupent des postes dont les fonctions semblent être permanentes. De plus, certains employés nommés pour une période déterminée sont régulièrement rappelés pendant certaines périodes de l'année, ce qui témoigne du caractère saisonnier de l'emploi.

> ***« Je pense que l'on recourt trop souvent à [l'emploi pour une période déterminée]... au sens où presque tout le monde est nommé pour une période déterminée. Même le patron, mon patron n'était pas permanent; il a obtenu sa permanence il y a un an. »***

En raison du gel de trois ans[2], certains employés nommés pour une période déterminée ont obtenu leur permanence après une période allant jusqu'à huit années de service cumulatif.

Enfin, l'étude a révélé que l'emploi pour une période déterminée sert parfois à déterminer l'aptitude des employés nommés pour une période déterminée à occuper un poste permanent. Dans cette optique, l'emploi de durée déterminée est devenu une période de stage illimitée, ce qui donne aux gestionnaires la possibilité d'évaluer les employés sans prendre d'engagement à long terme et de mettre fin à leurs fonctions plus facilement que s'il s'agissait d'emplois permanents.

### *4.5.2 Recrutement des employés nommés pour une période déterminée*

Le manque de financement stable et la date de versement des fonds ont été présentés de façon unanime comme les principales raisons justifiant l'embauche d'employés pour une période déterminée. De plus, elles expliquent la prolongation des emplois pour de courtes périodes ainsi que les courts délais de préavis de renouvellement ou de non-renouvellement des emplois pour une période déterminée. Les gestionnaires ont dit être très gênés d'accroître les effectifs permanents, ce qui les amène parfois à provoquer des interruptions de service afin d'éviter de procéder à des nominations pour une période indéterminée.

Par ailleurs, les faiblesses de la planification des ressources humaines semblent contribuer à l'embauche pour de courtes périodes. On a rapporté des situations dans lesquelles les employés nommés pour une période déterminée remplaçaient les titulaires de postes de durée indéterminée qui étaient en congé autorisé de longue durée, occupaient un poste par intérim ou n'avaient pas repris leur poste après une affectation. Comme un gestionnaire l'a fait remarquer : « on hésite à prendre le risque d'effectuer des nominations pour une période indéterminée, pour combler des absences de longue durée ».

De plus, les constatations révèlent la nécessité certaine d'un changement culturel. Un commentaire recueilli via le sondage en direct va dans ce sens :

> ***« La façon actuelle dont on utilise les employés nommés pour une période déterminée [pour de longues périodes au même poste] fait désormais partie de notre culture organisationnelle et révèle une mauvaise planification opérationnelle. »***

Les répondants étaient d'accord pour dire qu'il fallait de nouveau mettre l'accent sur le recrutement à long terme.

Les deux principales raisons invoquées à l'appui du recours à l'emploi pour une période déterminée, par les répondants au sondage en direct et au sondage mené auprès des gestionnaires

---

[2] Le service accumulé entre la période allant de 1995 à 1998 n'a pas été considéré comme cumulatif aux fins des nominations pour une période indéterminée.

qui embauchent résidaient dans la nécessité d'une part de répondre aux besoins à court terme et d'autre part de combler une vacance rapidement. Les répondants ont souvent fait remarquer qu'on optait pour le recrutement externe pour des périodes déterminées afin d'éviter le processus de dotation interne qui est lourd de formalités, qui demande beaucoup de temps et qui n'est pas toujours couronné de succès. Une forte majorité d'employés nommés pour une période déterminée ont déclaré avoir dû se soumettre à une évaluation et à des tests rigoureux avant d'être recrutés, habituellement dans le cadre d'un concours tenu par la CFP. Les gestionnaires trouvaient le processus beaucoup plus rapide lorsqu'ils pouvaient puiser dans des répertoires.

Dans la région de la capitale nationale (RCN), de nombreux participants ont indiqué avoir été un employé occasionnel ou appartenant à une agence de placement temporaire avant d'être assujettis au mécanisme de sélection pour être nommés pour une période déterminée. Dans la RCN, de nombreux participants étaient d'avis que c'était l'itinéraire à suivre pour entrer dans la fonction publique. Tous ces types d'emplois étaient considérés comme précaires.

Dans plusieurs situations, les employés nommés pour une période déterminée étaient embauchés au départ pour des périodes de moins de trois mois, ce qui les privait des avantages prévus par la convention collective, et leur affectation était prolongée par la suite. Les employés nommés pour une période déterminée qui étaient dans ce cas considéraient comme injuste le fait de ne pouvoir bénéficier des avantages prescrits par la convention collective.

Lorsqu'on ne renouvelait pas les emplois pour une période déterminée, on ne semblait pas faire beaucoup d'efforts pour trouver un autre poste aux employés. Tant les gestionnaires que les employés nommés pour une période déterminée estimaient que ce genre de situation anéantissait l'investissement effectué, et que l'on pouvait y remédier en améliorant la planification des ressources humaines et en créant et en gérant des bassins d'employés.

### *4.5.3 Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée*

Les employés nommés pour une période déterminée n'ont cessé de mentionner qu'ils devaient souvent se mesurer à d'autres candidats, parfois de l'extérieur, ou repasser des tests pour se qualifier de nouveau pour occuper le même emploi. Pour la plupart, ils ne savaient pas pourquoi, et certains ont fait allusion au fait que les listes d'admissibilité établies ne sont pas permanentes. Tous ont parlé du stress énorme qu'ils subissaient dans ce genre de situation, en précisant que cette pratique nuisait à la motivation et était une perte de temps et d'argent.

> ***« Si je sais que j'ai travaillé pendant trois ans et... que j'essaie de faire de mon mieux pendant une autre année afin d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période déterminée, pour en fin de compte perdre tout cela, c'est comme si on vous enlevait tout espoir. Vous faites des efforts, vous travaillez fort et vous vous retrouvez sans rien! C'est comme si on vous volait. »***

> ***« ... lorsqu'il leur arrive d'embaucher, il est des fois où les nominations se font sans concours, et d'autres où il faut toujours se présenter à des***

***concours pour le même poste. Vous occupez le poste pendant cinq ans, quatre ans ou trois ans, et vous vous présentez à des concours pour un poste que vous occupez déjà... Pourquoi ne pas se débarrasser de vous dès le départ si vous ne faites pas l'affaire? »***

À plusieurs reprises, les employés nommés pour une période déterminée ont déclaré ne pas avoir pu se présenter à des concours visant à combler des postes de durée indéterminée, car ils s'adressaient uniquement aux employés permanents. Ils ont également fait allusion à la difficulté d'être pris en considération lorsque surgissaient des possibilités de nomination par intérim et d'affectation.

Les participants ont fréquemment indiqué que les nominations de durée déterminée étaient prolongées à maintes reprises pour de courtes périodes, d'un mois ou moins. Là encore, on a insisté sur le stress et le gaspillage des ressources financières que cette pratique occasionnait, et qui poussait certains employés compétents nommés pour une période déterminée à quitter la fonction publique.

Pendant les discussions tenues avec les groupes de consultation, les employés nommés pour une période déterminée ont fait remarquer que l'insécurité de leur avenir avait un effet néfaste sur la productivité et le moral. Bien souvent, ils passent les deux premiers mois à apprendre et à s'orienter (généralement sans aide) et les deux derniers mois, à chercher un emploi. Plus la durée de l'emploi est courte, plus l'incertitude au sujet de sa prolongation est grande, et plus l'employé consacre du temps à la recherche d'un emploi.

***« Étant donné que nous sommes nommés pour une période déterminée, nous passons beaucoup de temps à faire des recherches pour trouver un emploi ailleurs, ce qui nuit à notre capacité à faire notre travail aussi bien que nous le ferions autrement. »***

On offre peu, si ce n'est aucun, service de soutien à la transition ou d'orientation professionnelle aux employés nommés pour une période déterminée dont l'emploi vient à expiration. De plus, les employés dont la nomination est prolongée n'ont en général aucun plan d'apprentissage et un accès limité aux services d'orientation professionnelle. Par conséquent, bon nombre d'entre eux ont du mal à planifier leur vie. Étant donné que 62 % des employés nommés pour une période indéterminée proviennent des effectifs nommés pour une période déterminée, il serait dans l'intérêt de la fonction publique d'offrir ce type de soutien.

Les employés nommés pour une période déterminée ont souvent mentionné que, contrairement aux employés permanents, ils ne touchent aucune prestation de cessation d'emploi, ne bénéficient d'aucune priorité à des fins de nomination à d'autres postes ni d'aucun service de soutien à la transition pour les aider à trouver un emploi permanent dans la fonction publique.

C'est d'autant plus vrai que de nombreux employés nommés pour une période déterminée désirent rester dans la fonction publique et que leur niveau d'instruction moyen est assez haut.

Par exemple, 83 % des répondants au sondage sur le site Web ont poursuivi des études postsecondaires et 35 % détiennent un diplôme universitaire.

La représentation des groupes visés par l'équité en emploi au sein des effectifs nommés pour une période déterminée (à l'exception des personnes handicapées) est supérieure à la moyenne : les femmes constituent 61 % des effectifs nommés pour une période déterminée et 50,5 % des effectifs nommés pour une période indéterminée; les Autochtones constituent 4,3 % et 3,4 % des effectifs nommés respectivement pour une période déterminée et pour une période indéterminée; les membres des minorités visibles constituent pour leur part 7,7 % et 5,9 % des effectifs nommés respectivement pour une période déterminée et pour une période indéterminée. En ce qui touche les employés du groupe des personnes handicapées, on ne leur donnait pas toujours les outils de travail dont ils avaient besoin pour accomplir toutes les fonctions de leur poste.

### *4.5.4 Traitement des employés nommés pour une période déterminée*

L'étude révèle que bien souvent les employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être des « citoyens de seconde classe ». Dans certains milieux de travail, ils ont l'impression d'être sur un pied d'égalité avec leurs collègues nommés pour une période indéterminée, mais dans d'autres – en particulier dans les milieux de travail où ils représentent un pourcentage élevé des effectifs – il existe fréquemment une structure de classe et un « ordre hiérarchique » bien établis.

À divers degrés, les répondants ont également déclaré que les employés nommés pour une période déterminée n'étaient pas invités aux réunions, retraites et conférences. Dans cet ordre d'idée, bien que la plupart des employés nommés pour une période déterminée reçoivent une formation pour exercer les fonctions de leur poste, l'accès à la formation pour acquérir d'autres compétences est limité, voire inexistant. Dans l'ensemble, les employés nommés pour une période déterminée n'ont pas les possibilités de formation et de perfectionnement qui leur permettraient de se présenter avec succès aux concours organisés pour doter des postes de durée indéterminée.

Les résultats de l'étude révèlent également qu'il est rare qu'une évaluation du rendement soit faite pour les employés nommés pour une période déterminée. Là encore, les employés dans ce cas ne reçoivent pas la rétroaction qui les aiderait à obtenir un poste de durée indéterminée.

Il est manifeste que la majorité des employés nommés pour une période déterminée ressentent l'insécurité de leur situation d'emploi. Le stress créé par les prolongations qui se succèdent, allié au manque de préavis de renouvellement, créent des tensions quasi intolérables, tant au travail que dans la vie personnelle.

> ***« Occuper un poste de durée déterminée, c'est comme vivre dans une bulle – vous ne savez jamais quand ça va éclater. »***

Par exemple, de nombreux employés nommés pour une période déterminée ont dit ressentir constamment des pressions pour donner 110 % d'eux-mêmes par crainte que leur emploi ne soit

pas renouvelé. En outre, ils sont nombreux à penser qu'ils doivent constamment faire leurs preuves en faisant des heures supplémentaires non rémunérées, en ne prenant pas de congés de maladie même lorsqu'ils sont malades et en n'exprimant jamais des opinions ou des préoccupations que leurs supérieurs pourraient considérer comme des critiques.

> ***« La situation est différente pour les permanents. Ils peuvent argumenter. C'est ce qui fait peur lorsqu'on est nommé pour une période déterminée. Parfois vous avez peur de parler, même lorsque les choses vont mal. »***

La plupart des employés nommés pour une période déterminée se sont également plaints de ne pas pouvoir faire de plans pour l'avenir. En effet, en raison de la nature temporaire de leur emploi, les employés nommés pour une période déterminée ont souvent de la difficulté à obtenir des prêts et des hypothèques. Comme un employé nommé pour une période déterminée l'a dit ouvertement :

> ***« J'ai l'impression que ma vie est en suspens! »***

De nombreux employés nommés pour une période déterminée ont ajouté qu'ils hésitaient à fonder une famille, et certains ont parlé en long et en large des effets que cette insécurité avait sur la dynamique familiale.

> ***« Un autre inconvénient est que... je suis chef de famille monoparentale et j'ai versé un acompte pour la maison... et je vis en dehors de la ville et chaque fois que la période d'emploi vient à expiration, c'est angoissant. »***

Ce n'était pas une constatation majeure, mais on a suffisamment fait allusion aux emplois de durée déterminée qui n'avaient pas été renouvelés pour des raisons de maternité, pour le mentionner dans le rapport.

Le manque de soutien du syndicat envers les employés nommés pour une période déterminée a été souligné dans le cadre des assemblées générales, des séances de discussion et dans les mémoires transmis par écrit sur le site Web.

Pendant toute cette étape, les employés occupant un poste de durée déterminée ont souligné l'absence d'orientation des nouveaux employés nommés pour une période déterminée. Bien souvent, les employés nommés pour une période déterminée ne connaissaient pas la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée, dont ils n'avaient qu'une vague idée, ni les avantages, les droits, les politiques et les pratiques en matière de dotation, les périodes de stage ou encore la signification de l'expression « statut d'employé nommé pour une période indéterminée ».

## 4.6 Aperçu des principales constatations

***Recours à l'emploi pour une période déterminée***

- On a recours à l'emploi pour une période déterminée dans des situations où il existe clairement une fonction permanente.

- Les gestionnaires utilisent l'emploi pour une période déterminée à titre de période d'essai prolongée, selon une approche du type « essayer avant d'acheter ».

- La période de travail cumulative de cinq ans qui précède actuellement une nomination pour une période indéterminée est trop longue. La plupart des répondants préféraient une période de trois ans ou moins.

- Les employés nommés pour une période déterminée ne sont pas toujours pris en compte lorsque des possibilités d'intérim ou d'affectation se présentent, en raison de leur période d'emploi.

- Il est rare que des évaluations du rendement soient préparées.

- Les employés nommés pour une période déterminée n'ont pas l'impression d'être soutenus par les syndicats.

- Les statistiques de l'équité en emploi démontrent que la représentation des groupes désignés, à l'exception des personnes handicapées, est plus importante parmi les employés nommés pour une période déterminée que parmi les employés nommés pour une période indéterminée. Cela indique que des efforts additionnels pourraient être faits pour joindre les membres des groupes désignés qui occupent des postes de durée déterminée, afin d'accroître leur représentation parmi les employés nommés pour une période indéterminée.

- La majorité des gouvernements provinciaux canadiens offrent des possibilités d'emploi de durée déterminée et la plupart des postes de durée déterminée sont convertis en postes de durée indéterminée après deux ans ou moins.

***Recrutement des employés nommés pour une période déterminée***

- Les contraintes de financement, notamment le manque de financement stable et constant lié à la planification des ressources humaines ou les lacunes en matière de planification des ressources humaines sont les principaux facteurs qui favorisent le recours à l'emploi pour une période déterminée.

- La grande majorité des employés nommés pour une période déterminée déclarent qu'ils ont dû subir des évaluations et des examens rigoureux avant d'être recrutés, habituellement dans le cadre d'un concours de la CFP.

- La longueur et la complexité des procédures de dotation interne incitent les gestionnaires à recourir à l'emploi pour une période déterminée.

***Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée***

- Les employés nommés pour une période déterminée sont sans cesse évalués et tenus de se qualifier afin que leur nomination puisse être renouvelée. Il en résulte un gaspillage des ressources humaines et financières et un stress négatif pour les employés nommés pour une période déterminée.

- Le soutien offert aux employés recrutés pour une période déterminée dont la nomination n'est pas renouvelée est négligeable ou inexistant.

- Les employés nommés pour une période déterminée sont souvent avisés qu'ils seront réembauchés très peu de temps avant la fin de leur période d'emploi et à la dernière minute, ce qui contribue à la grande incertitude dans laquelle ils vivent.

- Les nominations sont prolongées plusieurs fois, pour de courtes périodes.

***Traitement des employés nommés pour une période déterminée***

- Bon nombre d'employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être traités comme des « citoyens de seconde classe », particulièrement lorsqu'il s'agit de participer à des activités de formation et de perfectionnement ou à des conférences, à des réunions et à des retraites.

- Les employés nommés pour une période déterminée sont nombreux à avoir l'impression d'être continuellement en stage, ce qui mine leur confiance et a un effet néfaste sur leurs pratiques de travail.

- Lorsqu'ils entrent à la fonction publique, les employés nommés pour une période déterminée estiment en général qu'ils ne sont pas suffisamment bien renseignés, p. ex. sur leurs droits et la signification de leur statut.

## 4.7 Conclusion

Notre recherche et nos constatations révèlent l'opinion que le recours à l'emploi pour une période déterminée doit être maintenu au sein de la fonction publique fédérale. Toutefois, d'importants changements doivent être manifestement apportés à ce type d'emploi, au recrutement, au maintien en poste et au traitement des employés nommés pour une période déterminée. Il est clair que certaines des pratiques mises à jour devraient déjà être en place au sein des organisations qui respectent les principes d'une bonne gestion des ressources humaines et financières. Par exemple, nous nous attendons à ce que certaines organisations pratiquent déjà la rétroaction sur le rendement des employés nommés pour une période déterminée et la gestion des périodes de stage.

Il existe d'autres solutions possibles, mais elles sont de portée beaucoup plus vaste et doivent être mises à l'essai auprès des principaux intervenants avant que des recommandations finales puissent être formulées. Par exemple, il est évident qu'il faut réduire la période de travail cumulative actuelle de cinq ans, mais il faut déterminer les répercussions d'un tel changement sur les personnes touchées avant de recommander officiellement cette solution.

Les travaux de la deuxième étape, ainsi que la mine de renseignements recueillis auprès des employés nommés pour une période déterminée, des gestionnaires et d'autres intervenants ont validé les constatations de la première étape et confirmé qu'elles traduisaient bel et bien à la situation actuelle des intervenants de la fonction publique. De plus, les lacunes en matière d'information ont été comblées. Le Comité mixte a pu ainsi disposer d'un cadre solide pour élaborer des solutions et les mettre à l'essai.

## 5.0 Mise à l'essai des solutions possibles

### 5.1 Introduction

Comme on le décrit dans la partie qui précède, les travaux de la deuxième étape ont permis au Comité mixte de l'AFPC et du SCT de combler les lacunes décelées à la première étape, de cibler exclusivement les questions liées à l'emploi pour une période déterminée et d'obtenir des commentaires variés et détaillés auprès du plus grand nombre possible d'employés nommés pour une période déterminée, de gestionnaires et d'autres intervenants.

Conformément aux constatations tirées de la première étape, la deuxième étape a permis de mettre au jour une série de problèmes liés à l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale, précisément en ce qui touche le recours à celui-ci, ainsi que le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée. Il est clair que des injustices ont découlé de la mauvaise application de la politique en vigueur et que les erreurs commises doivent être corrigées d'une manière soignée et crédible. Dans le cas contraire, il pourrait être de plus en plus difficile, pour la fonction publique, d'attirer et de maintenir en poste les candidats les meilleurs et les plus talentueux.

### 5.2 Méthodes d'élaboration des solutions mises à l'essai

En s'appuyant sur les constatations tirées des première et deuxième étapes, le Comité mixte a élaboré deux solutions possibles à des fins de mise à l'essai, pour les motifs suivants :

- évaluer la réaction des intervenants;
- définir les obstacles possibles à la mise en œuvre;
- établir les répercussions de chaque solution sur le comportement des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée;
- évaluer les conséquences imprévues de chaque solution;
- définir les changements à apporter à chaque solution pour qu'elles soient réalisables;
- adopter une approche globale en ce qui touche la résolution des problèmes, en s'appuyant sur les points forts et les connaissances des personnes qui seraient touchées.

Les deux solutions élaborées par le Comité mixte présentent des stratégies différentes pour aborder les principales questions définies dans le cadre des deux premières étapes de la recherche. La première solution a consisté à modifier certains éléments de la politique en vigueur, par exemple réduire la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée et éliminer l'exigence selon laquelle la période d'emploi cumulative doit se dérouler au sein du même ministère. La deuxième solution traite de la possibilité d'éliminer

complètement le mécanisme de l'emploi pour une période déterminée au sein de la fonction publique fédérale et de recruter tous les employés pour une période indéterminée.

Les deux solutions traduisaient également les idées et les solutions provenant des intervenants qui ont participé à la deuxième étape de la recherche (groupes de consultation, sondages en direct et commentaires recueillis aux assemblées générales et dans le cadre d'autres activités).

Lorsqu'il a examiné les principales constatations tirées de la deuxième étape, le Comité mixte a retenu de nombreuses questions, notamment un meilleur service d'orientation et une rétroaction régulière sur le rendement, qui pourraient être réglées simplement en adoptant de meilleures pratiques de gestion. Étant donné que des constatations de ce genre n'avaient pas besoin d'être validées, le Comité mixte les a mises de côté pour les examiner au moment où il élaborerait ses recommandations.

### *5.2.1 Conception de la solution Un*

Comme l'a montré la deuxième étape, on s'entend clairement pour dire que les politiques et les pratiques actuelles en matière d'emploi de durée déterminée doivent changer.

Par exemple, tant les employés nommés pour une période déterminée que les gestionnaires sont d'avis que la période de cinq ans exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée est trop longue. Dans les groupes de consultation, les employés nommés pour une période déterminée ont accordé leur préférence à une période de trois ans ou moins, au même titre que 65 % des répondants au sondage mené auprès des gestionnaires qui embauchent. Dans cette optique, le Comité mixte a mis à l'essai les solutions d'un an à trois ans pour déterminer la période qui établirait le meilleur équilibre entre la nécessité de maintenir une marge de manœuvre, comme l'ont mentionné les gestionnaires, et la nécessité d'assurer la stabilité et l'équité comme l'ont indiqué les employés nommés pour une période déterminée.

En plus d'évaluer les conséquences possibles des nouvelles périodes exigées à des fins de conversion ainsi que les modifications à y apporter pour qu'elles puissent être mises en œuvre, le Comité mixte a préparé des solutions afin de déterminer le lien entre la période exigée et d'autres éléments de la politique. Plus précisément, la solution Un visait à déterminer si la période de travail réduite devait se rattacher à un même poste ou pouvait couvrir plusieurs postes, si elle devait être effectuée au sein du même ministère ou pouvait l'être dans plusieurs ministères ou organismes, et si la règle de l'interruption de service de 60 jours devait être modifiée ou éliminée. Pendant l'examen de ces questions, les discussions ont également porté sur les solutions soumises par divers intervenants pendant la deuxième étape de l'étude, qui consistaient notamment à augmenter le délai de préavis de renouvellement des nominations pour une période déterminée et à faire en sorte que les premières nominations pour une période déterminée soient plus longues.



F4

### *5.2.2 Conception de la solution Deux*

Le Comité mixte a élaboré une deuxième solution consistant à éliminer l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale et à embaucher tous les employés pour une période indéterminée.

Le principal facteur qui a contribué à l'élaboration de cette solution est une entrevue réalisée avec l'ex-greffier du Conseil privé, Mel Cappe, qui a été publiée dans l'*Ottawa Citizen*[3], dans laquelle il faisait part de ses points de vue sur l'emploi pour une période déterminée et proposait qu'à l'avenir tous les employés soient embauchés pour une période indéterminée et que l'emploi pour une période déterminée soit éliminé. Il précisait également que cette solution devrait s'accompagner de normes de gestion du rendement rigoureuses. Bien qu'un petit pourcentage des participants aient appuyé cette option pendant la deuxième étape de l'étude, les déclarations du greffier du Conseil privé ont donné au Comité mixte l'occasion d'évaluer les réactions d'un plus grand nombre d'intervenants face à la solution et de déterminer les modifications à y apporter pour qu'elle soit réalisable.

Pendant les séances des groupes de consultation et d'autres discussions ayant porté sur cette solution, on a dit aux participants qu'il y aurait toujours des mécanismes permettant de répondre aux besoins en main-d'œuvre à court terme, par exemple en recourant à des contractuels et à des employés occasionnels, et en se prévalant des programmes pour étudiants. On leur a également dit que la solution pourrait consister à mettre en place un bassin d'employés nommés pour une période indéterminée possédant diverses compétences qui seraient en mesure d'accepter des affectations à court terme.

## 5.3 Méthodes de mise à l'essai

### *5.3.1 Groupes de consultation réunissant des employés nommés pour une période déterminée/gestionnaires*

Pour recueillir des renseignements détaillés auprès des employés nommés pour une période déterminée eux-mêmes à l'égard des solutions possibles, le Comité mixte a attribué un contrat à une entreprise chargée de mener une deuxième série de séances de consultation réunissant des employés nommés pour une période déterminée et membres de l'AFPC travaillant pour le gouvernement fédéral ainsi que des gestionnaires et d'anciens gestionnaires d'employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale. Le Comité consultatif a décidé que les groupes de consultation tiendraient des discussions dans cinq villes du pays comptant les plus grands nombres d'employés nommés pour une période déterminée, outre la région de la capitale nationale.

---

[3] May, Katherine, "Only Canadians seeking full-time, permanent work need apply for jobs in the public service of the future, says Canada's top bureaucrat." in *The Ottawa Citizen*, 21 avril 2001, p. A1.

Quatorze groupes de consultation ont été créés – sept regroupaient des gestionnaires et d'anciens gestionnaires d'employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale, et sept réunissaient des employés nommés pour une période déterminée, membres de l'AFPC et travaillant au gouvernement fédéral. Deux groupes ont tenu des discussions en mai, dans chacune des villes suivantes : Toronto, région de la capitale nationale (RCN) en français, Winnipeg, Vancouver, Montréal, Halifax et RCN en anglais. Dans chaque lieu, une séance a été organisée l'après-midi à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale, laquelle a été suivie d'une séance réunissant les employés nommés pour une période déterminée en début de soirée.

Les participants aux groupes de consultation ont été choisis au hasard, à l'aide des listes de noms fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et tirées de la base de données du système central de paye. Les gestionnaires ont également été choisis au hasard à l'aide de listes de noms et de numéros de téléphone fournies par la collectivité nationale des gestionnaires. Une soixantaine d'employés nommés pour une période déterminée et une soixantaine de gestionnaires ont fait partie des 14 groupes de consultation; ils représentaient une vaste gamme de ministères et d'organismes fédéraux.

L'âge des participants aux discussions et leur expérience comme employé nommé pour une période déterminée variaient largement : certains en étaient à leur première expérience alors que d'autres occupaient un poste de durée déterminée depuis six ou sept ans. Parmi les gestionnaires, certains assumaient la supervision directe de plusieurs employés nommés pour une période déterminée alors que d'autres n'exerçaient pas de fonction de surveillance, mais l'avaient fait dans le passé. En outre, certains gestionnaires travaillaient dans le domaine des ressources humaines et d'autres, dans le secteur opérationnel. Les groupes visés par l'équité en emploi, comme les femmes et les minorités visibles, étaient bien représentés parmi les participants, aussi bien dans les groupes d'employés nommés pour une période déterminée que dans les groupes de gestionnaires.

Chaque solution a été présentée aux employés nommés pour une période déterminée et aux gestionnaires, et on leur a demandé de répondre aux questions suivantes :

- Quelles répercussions ce changement aurait-il sur le travail à accomplir au sein de votre ministère?
- En quoi votre comportement changerait-il?
- Que devrait-il se passer pour que la solution puisse être réalisée?
- Quel genre de milieu de travail ce changement créerait-il?

Le rapport du groupe de consultation se trouve dans le document à l'appui E.

### *5.3.2 Réunion avec les agents financiers des ministères*

Pendant le déroulement des deux premières étapes de l'étude, le Comité mixte a à maintes reprises entendu les participants dire que le financement instable et le moment choisi pour les affectations budgétaires étaient les principaux facteurs qui contribuaient au recours à l'emploi pour une période déterminée et expliquaient le renouvellement continuel des emplois pour une période déterminée, les prolongations de courte durée et/ou imprévisibles, les interruptions de service et l'absence de préavis de renouvellement. Par conséquent, le Comité mixte était des plus intéressés à recueillir des commentaires sur les questions liées au budget.

Des invitations à participer à une réunion des agents financiers ont été envoyées aux 12 ministères comptant les plus grands nombres d'employés nommés pour une période déterminée. Trois ministères ont accepté : Statistique Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère de la Défense nationale.

La réunion, qui s'est déroulée le 3 juin 2002, avait pour objectif de sonder les réactions des agents financiers face aux deux solutions possibles et de chercher à connaître quels étaient les avantages et les inconvénients perçus de leur mise en oeuvre. Les coprésidents du Comité mixte ont facilité cette réunion en se servant du guide de discussion des groupes de consultation.

### *5.3.3 Réunion avec la collectivité des ressources humaines*

Étant donné son rôle d'appui des gestionnaires dans leurs décisions et pratiques de gestion des ressources humaines, le Comité mixte a jugé qu'il était important de sonder les réactions de la collectivité des ressources humaines. La réunion, qui s'est déroulée le 27 mai 2002, a regroupé 16 participants qui constituaient un bon échantillon des ministères. Là encore, la réunion a été facilitée par les coprésidents, qui ont utilisé le guide de discussion des groupes de consultation.

### *5.3.4 Réunion avec l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX)*

Pendant le déroulement de l'étude, l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada a dit souhaiter contribuer à la mise à l'essai des solutions possibles. Un groupe de consultation a été créé pour recueillir les commentaires de la collectivité. Le 20 juin 2002, les coprésidents du Comité mixte se sont réunis avec six représentants de l'APEX appartenant à des ministères de petite taille, de taille moyenne et de grande taille (MDN, Cour suprême, Élections Canada, SCT, DRHC et Statistique Canada) qui ont fait part d'une riche expérience en ce qui touche la gestion des employés nommés pour une période déterminée.

Les coprésidents se sont servis du guide de discussion des groupes de consultation pour faciliter le déroulement de la réunion.

## 5.4 Constatations des groupes de consultation

### *5.4.1 Points de vue initiaux à l'égard de l'emploi pour une période déterminée*

#### 5.4.1.1 Gestionnaires

Étant donné que c'était, pour le Comité mixte, la première occasion de recueillir lui-même les points de vue des gestionnaires réunis en groupes de discussion, il a demandé aux gestionnaires ce qu'ils pensaient de l'emploi pour une période déterminée, pour amorcer la discussion. Pour la plupart des gestionnaires, la question de l'emploi pour une période déterminée ne se sépare pas des préoccupations plus générales que suscite la politique globale des ressources humaines dans la fonction publique ni des questions budgétaires. Les gestionnaires ont fréquemment souligné qu'ils seraient moins souvent obligés d'embaucher des employés pour une période déterminée s'ils disposaient d'un financement plus stable pour les programmes qu'ils gèrent, et si les politiques des ressources humaines ne rendaient pas si onéreuse l'embauche d'employés pour une période indéterminée. En outre, ils souscrivaient de façon quasi unanime à l'opinion que la période de cinq ans exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée était beaucoup trop longue.

Parallèlement, il ressortait clairement que les gestionnaires estiment que l'emploi pour une période déterminée est quasi essentiel pour que la fonction publique fonctionne. Dans toutes les séances de discussion, les gestionnaires ont présenté des situations dans lesquelles il n'y avait rien d'autre à faire que d'embaucher des employés pour une période déterminée, notamment celles-ci : remplacer temporairement des employés détachés ou mutés ailleurs; remplacer des employées en congé de maternité et d'autres employés en congé autorisé; embaucher pour des programmes d'une durée limitée; absorber un surcroît de travail et effectuer des remplacements à court terme.

Les gestionnaires ont également dit un mot des pressions exercées sur eux pour qu'ils prennent des mesures de dotation dans les limites budgétaires, lesquelles varient d'une année à l'autre. Ils situaient toute la question de l'emploi pour une période déterminée dans un contexte beaucoup plus vaste qui suscitait des questions fondamentales au sujet du fonctionnement de la fonction publique fédérale. À l'heure actuelle, les budgets de services votés « A » et « B » ainsi que l'absence de financement pluriannuel dissuadent les gestionnaires d'embaucher des employés pour une période indéterminée pour lesquels ils pourraient manquer d'argent ou de travail à long terme. Étant donné que les gestionnaires doivent respecter leurs budgets, l'embauche d'employés permanents est perçue comme un risque élevé.

De nombreux gestionnaires ont dit sans qu'on leur demande que leur ministère était déjà occupé à réduire le nombre d'employés nommés pour une période déterminée et à accorder le plus rapidement possible le statut d'employé nommé pour une période indéterminée aux employés nommés pour une période déterminée comptant plusieurs années d'expérience.

### 5.4.1.2 Employés nommés pour une période déterminée

Les points de vue des employés nommés pour une période déterminée à l'égard de l'emploi de durée déterminée sont présentés dans la partie 4.0. Les employés nommés pour une période déterminée sont stressés et l'insécurité de leur emploi est une source d'inquiétude constante. Ils ont indiqué qu'en milieu de travail, on manquait de respect envers eux, on rejetait leur demande en matière de formation, et on exigeait qu'ils travaillent cinq ans ou plus au sein du même ministère avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, ce qu'ils trouvaient injuste et les empêchait d'obtenir des prêts et des hypothèques.

On s'entend pour dire que l'emploi pour une période déterminée n'est pas souvent utilisé aux fins pour lesquelles il a été conçu, et que de nombreux employés conservent le statut d'employé nommé pour une période déterminée pendant trop longtemps, et ce même si manifestement les fonctions qu'ils exercent répondent à un besoin permanent. Dans l'état actuel des choses, rien ne permet d'éviter les abus et les gestionnaires n'ont pas à justifier la dotation d'un poste par la nomination d'un employé pour une période déterminée.

Au même titre que les gestionnaires, les employés nommés pour une période déterminée considèrent que l'emploi pour une période déterminée a un rôle à jouer dans des situations comme les programmes temporarisés, les remplacements temporaires et le surcroît de travail provoqué par des pointes de la demande. On dit souvent aux employés nommés pour une période déterminée que des questions budgétaires obligent leurs gestionnaires à faire preuve de prudence en ce qui touche l'embauche d'employés nommés pour une période indéterminée.

### *5.4.2 Réactions à l'égard de la solution Un*

**Réduction de la période de travail exigée pour la ramener à un an, deux ans ou trois ans, pour l'obtention du statut d'employé nommé pour une période indéterminée**

De façon générale, la plupart des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée semblaient d'avis que la réduction de la période de travail exigée pour la faire passer de cinq ans à un an était un changement un peu trop radical. Une période d'un an ne couvrirait même pas la durée d'un congé de maternité normal et des programmes à court terme ont généralement une durée d'un ou de deux ans. Selon les participants, si on optait pour une période de travail d'un an, des employés qui sont nommés pour une période déterminée pour des raisons parfaitement légitimes obtiendraient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée avec tout ce que cela comporte sur le plan budgétaire. Une minorité de gestionnaires et d'employés nommés pour une période déterminée étaient d'avis qu'une période d'un an était convenable, mais la plupart semblaient dire qu'une période de deux ans était la plus réaliste.

D'après les employés nommés pour une période déterminée, ramener la période de travail à deux ans serait une amélioration énorme par rapport à la situation actuelle. Les gestionnaires pensaient qu'une période de deux ans serait plus juste et moins difficile pour les employés nommés pour une période déterminée tout en laissant aux gestionnaires la marge de manœuvre requise pour recourir à l'emploi pour une période déterminée lorsque des besoins légitimes le justifient.

L'option d'une période de travail de trois ans n'a pas eu beaucoup d'appui. En effet, les employés nommés pour une période déterminée la considéraient comme trop longue, et les gestionnaires estimaient pouvoir gérer une période de deux ans.

#### 5.4.2.1 Conséquences possibles

Dans tous les groupes, les employés nommés pour une période déterminée semblaient avoir une bonne idée des conséquences négatives que pourrait avoir l'adoption de règles trop restrictives sur l'emploi pour une période déterminée, pour les gestionnaires. Entre autres conséquences, mentionnons le recours accru aux travailleurs occasionnels et contractuels, et la réduction des possibilités d'emploi dans la fonction publique.

Une période de travail de seulement un an avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée inquiétait les gestionnaires, que les conséquences possibles de la solution Un préoccupaient. D'après eux, une des conséquences serait le coût accru du recours à des employés contractuels et occasionnels et à des consultants. Une autre préoccupation était que la fonction publique dans son ensemble devrait supporter des coûts plus élevés si les gestionnaires étaient obligés de trouver des postes pour des employés nommés pour une période déterminée dont le travail ne répondait plus à un besoin.

Dans les centres plus petits où les employés de la fonction publique sont moins nombreux, on semblait davantage préoccupé par l'absence de souplesse en matière de dotation si on optait pour une période d'un an.

#### 5.4.2.2 Changements de comportement

Les employés nommés pour une période déterminée pensaient que la réduction de la période exigée avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée aurait peu de répercussions sur leur comportement. Néanmoins, ils pensaient que leur moral serait meilleur et qu'ils passeraient davantage de temps à travailler et moins de temps à chercher un autre emploi.

Pour leur part, les gestionnaires pensaient que la réduction à un an de la période exigée avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée pourrait avoir une incidence marquée sur leur comportement. Certains, en particulier à Montréal, Winnipeg et Vancouver, pensaient qu'une période de travail d'un an les priverait de la marge de manœuvre dont ils disposent, dans la mesure où :

- ils contourneraient la nouvelle règle en embauchant davantage d'employés occasionnels et contractuels et de consultants, ou demanderaient aux employés nommés pour une période indéterminée de faire davantage d'heures supplémentaires;

- ils embaucheraient des employés pour une période déterminée de 11 mois. En pareil cas, un certain nombre d'employés nommés pour une période déterminée ayant travaillé un peu moins d'un an pourraient ne jamais travailler suffisamment longtemps pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée;

- ils seraient moins disposés à autoriser les employés nommés pour une période indéterminée à saisir des possibilités de détachement et à prendre des congés, car il serait plus difficile de les remplacer temporairement.

Par contre, certains gestionnaires ont affirmé que la réduction de la période de travail exigée aurait pour effet de réduire le taux de roulement du personnel et le temps consacré au recyclage des nouveaux employés nommés pour une période déterminée.

#### 5.4.2.3 Changements requis pour que la solution Un soit réalisable

D'après les commentaires recueillis auprès des employés nommés pour une période déterminée, il faut prendre soin de supprimer les échappatoires qui permettraient aux gestionnaires de trop recourir à des employés occasionnels et contractuels.

Pour les gestionnaires, si un tel changement était apporté, il faudrait en apporter d'autres, en particulier si la période de travail était ramenée à seulement un an. Ils ont parlé de divers changements dont ceux-ci :

- des réformes budgétaires pour que les gestionnaires disposent d'un financement pluriannuel, à plus long terme;

- des façons de renvoyer les employés qui n'ont pas un bon rendement plus facilement, car après un an, il ne sera plus possible de ne pas renouveler leur emploi;

- confier à d'autres personnes que les gestionnaires la responsabilité de trouver un poste à un employé nommé pour une période déterminée qui obtient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, mais dont les fonctions pourraient se rapporter à un programme temporarisé arrivé à expiration. Dans ce genre de situation, la responsabilité consistant à trouver des postes pour les employés nommés pour des périodes déterminées doit être la responsabilité de l'organisation. L'idéal serait qu'un « gestionnaire de carrières » du ministère s'occupe de ces questions.

#### 5.4.2.4 Politique relative à l'interruption de service

En principe, les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires étaient d'avis qu'il fallait tenir compte du temps travaillé sans égard aux interruptions. Toutefois, si la période de cinq ans était ramenée à un an, ce serait sans conséquence.

Les participants ont laissé entendre que la durée permise d'une interruption de service pourrait dépendre de la durée de la période exigée (pour une période d'un an, une interruption de 15 jours; pour une période de deux ans, une interruption de 30 jours, etc.)

### 5.4.2.5 Mobilité entre les postes et les ministères

Au départ, certains gestionnaires étaient d'avis qu'il pourrait être logique pour un employé nommé pour une période déterminée d'occuper le même poste avant d'obtenir le statut d'employé permanent, si la période exigée est d'un an. Toutefois, ils en sont vite arrivés à la conclusion que la fonction publique est un milieu de travail dynamique et qu'il serait injuste de pénaliser un employé qui a occupé un poste pendant six mois et un autre poste pendant six autres mois.

Si la période exigée était ramenée à un an, il serait plus logique que l'employé nommé pour une période déterminée occupe le même poste. Toutefois, s'il s'agissait d'une période de deux ou de trois ans, il serait possible que l'employé nommé pour une période déterminée occupe d'autres postes au sein du ministère.

Les participants avaient des opinions diverses à l'égard de la question de savoir si le temps de travail devait être accumulé dans un seul ministère ou organisme ou dans plusieurs. Presque tous les employés nommés pour une période déterminée et la plupart des gestionnaires reconnaissaient qu'en théorie il n'y a qu'un seul employeur : le gouvernement du Canada. De nombreux employés nommés pour une période déterminée pensaient que d'après l'actuelle politique qui prévoit une période de cinq ans, il n'était pas raisonnable de les pénaliser pour vouloir travailler dans plus d'un ministère. Certains ministères et organismes sont très petits et ne peuvent offrir des emplois continus. Les employés nommés pour une période déterminée étaient d'avis qu'ils ne devaient pas être mis dans une situation les empêchant d'envisager de travailler dans un autre ministère pouvant leur offrir davantage de possibilités en matière d'apprentissage et d'expérience.

Pour les gestionnaires, la mobilité interministérielle présentait moins de difficulté lorsque la période de travail exigée avant la conversion au statut d'employé nommé pour une période indéterminée était plus longue. Par exemple, si un employé nommé pour une période déterminée ne devait travailler qu'un an avant de changer de statut, la plupart des gestionnaires et des employés dans ce cas considéraient comme raisonnable le fait de devoir travailler au sein du même ministère. L'évaluation de l'employé avant le renouvellement de son emploi en serait facilitée, et cela éviterait aux ministères de se retrouver avec un employé nommé pour une période déterminée provenant d'un autre ministère « sur les bras ».

Cependant, si la période de travail exigée avant le processus de conversion était fixée à deux ans ou plus, il serait raisonnable de permettre des déplacements interministériels, qui seraient facilités si l'on créait un bassin d'employés nommés pour une période déterminée à l'échelle du gouvernement, pour établir une concordance entre les compétences des employés et les fonctions des postes dans divers ministères, au besoin.

### 5.4.2.6 Restrictions du nombre de renouvellements

La plupart des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée étaient d'avis qu'il était logique de ne pas limiter le nombre de renouvellements permis. Pour eux, l'obtention

du statut d'employé nommé pour une période indéterminée devait plutôt être fondé sur la durée de la période de travail.

### *5.4.3 Réactions à l'égard de la solution Deux*

#### 5.4.3.1 Conséquences possibles

La plupart des gestionnaires ont réagi négativement à l'idée d'éliminer le recours à l'emploi pour une période déterminée. D'après eux, une telle mesure limiterait sérieusement la marge de manœuvre dont dispose la fonction publique pour répondre aux besoins à court terme, et cela entraînerait une réduction du service au public, une augmentation des heures de travail supplémentaires des employés nommés pour une période indéterminée, le recours accru à des employés occasionnels et contractuels et l'augmentation des coûts qui s'y rattachent. Étant donné qu'il faut actuellement environ huit mois pour embaucher un employé pour une période indéterminée, les gestionnaires devraient soit attendre que la période de huit mois s'écoule, ou former plusieurs travailleurs occasionnels. Étant donné que les conditions qui règnent au sein de la FP varient selon les régions, compte tenu du mandat et de la culture des ministères, les gestionnaires estiment qu'il faut maintenir une marge de manœuvre.

Ils ont exprimé d'autres préoccupations, comme celles-ci :

- le risque accru de se retrouver avec des employés nommés pour une période indéterminée sur les bras qui n'ont pas un bon rendement. De nombreux employés franchiraient leur période de stage sans que leurs faiblesses n'aient pu être décelées;

- l'élimination de l'emploi pour une période déterminée n'est pas compatible avec la réalité de la fluctuation de la charge de travail et des besoins en main-d'œuvre;

- les détachements et les congés autorisés des employés nommés pour une période indéterminée pourraient être limités.

Les employés nommés pour une période déterminée ont eux aussi exprimé des réserves à l'égard de cette solution. Ils étaient nombreux à penser qu'il s'agissait d'un changement trop radical qui pourrait occasionner un recours accru aux travailleurs occasionnels – qui, dit-on, sont moins bien traités que les employés nommés pour une période déterminée – l'attribution des tâches aux employés nommés pour une période indéterminée ou encore le non-accomplissement du travail. D'après certains, il serait plus difficile de mettre un pied dans la fonction publique fédérale.

De façon générale, les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires considéraient qu'une fonction publique privée d'employés nommés pour une période déterminée et ne comptant que des employés à temps plein n'était pas réaliste. Un tel scénario exigerait l'apport d'un trop grand nombre de changements au fonctionnement de l'appareil gouvernemental, y compris l'établissement et la gestion des budgets.

### 5.4.3.2 Changements de comportement

D'après les employés nommés pour une période déterminée, la solution Deux aurait-elle aussi pour effet d'améliorer le moral, la loyauté et le dévouement, et moins de temps serait consacré à la rechercher d'autres emplois.

Les gestionnaires ont indiqué que la fonction publique fédérale devrait vivre un important changement culturel pour se préparer à un tel changement. Par exemple, ils pensaient qu'ils devraient acquérir une bien meilleure formation en gestion des ressources humaines et en prévision des besoins en matière de dotation. Certains gestionnaires ont également parlé de la nécessité d'étoffer la nouvelle politique par exemple en prévoyant des déploiements et des détachements d'autres ministères.

### 5.4.3.3 Autres changements requis

On s'accordait généralement pour dire que si l'emploi pour une période déterminée était éliminé, il faudrait procéder à un certain nombre de réformes des opérations gouvernementales. Voici quelques-uns des changements mentionnés le plus fréquemment :

- des budgets stables et pluriannuels et l'affectation des fonds plus tôt au cours de l'exercice;
- le placement des employés nommés pour une période indéterminée devrait être la responsabilité d'un organisme central comme la Commission de la fonction publique, en particulier lorsqu'il s'agit d'employés affectés à des programmes temporarisés qui arrivent à expiration et qu'un nombre important d'employés doivent être placés;
- la simplification de la marche à suivre lorsqu'il s'agit d'embaucher de nouveaux employés et de renvoyer des employés qui n'ont pas un bon rendement;
- une meilleure coordination interministérielle afin de partager les ressources et de déplacer les employés qui possèdent des compétences dont on a besoin dans divers milieux;
- des mesures pour s'assurer que le « bassin » d'employés préqualifiés pouvant accepter des affectations de courte durée est géré par un organisme central et ne devient pas le refuge d'employés non performants;
- la planification des ressources humaines à une plus grande échelle, au sein des organisations, afin de prévoir le déplacement des employés nommés pour une période indéterminée dont on pourrait ne plus avoir besoin;
- l'apport des divers changements systémiques qui s'imposent à la solution Deux avant la mise en œuvre de celle-ci pour que les gestionnaires n'aient pas sur les bras des employés nommés pour une période indéterminée pour lesquels ils n'ont pas de budget.

### 5.4.3.4 Incidence du recours à des employés contractuels et occasionnels

Selon le consensus général qui s'est dégagé tant dans les groupes d'employés nommés pour une période déterminée que dans les groupes de gestionnaires, l'élimination de l'emploi pour une période déterminée aurait pour effet d'accroître considérablement le recours à des employés contractuels et occasionnels. Il faudrait peut-être adopter d'autres règlements pour éviter les abus en ce sens.

## 5.5 Réunion avec les agents financiers des ministères - constatations

**Points de vue sur le processus budgétaire et la gestion des risques**

Les constatations générales tirées de cette réunion s'apparentaient beaucoup aux constatations tirées des séances de discussion tenues avec d'autres gestionnaires. En effet, les participants semblaient accorder la préférence à une période de deux ans avant le processus de conversion au statut d'employé nommé pour une période indéterminée, selon les mêmes paramètres que ceux définis par d'autres groupes de consultation, et ils étaient d'avis que les inconvénients de la solution Deux l'emportaient sur les avantages. Toutefois, la réunion a permis de discuter plus en détail de quelques-uns des sujets budgétaires retenus durant la deuxième étape de l'étude.

En réponse à des questions spécifiques sur le processus budgétaire, les participants ont dit qu'il y avait certains « préalables » dans le processus budgétaire, c'est-à-dire des activités qui ne changeront pas et qui tiennent compte de la nécessité d'un financement à long terme stable, et des activités à court terme qui exigent un financement flexible. Cela étant dit, certains aspects du système font qu'il est difficile de prévoir avec efficacité les besoins en matière de dotation à plus long terme.

Les énoncés qui suivent résument leurs commentaires.

- Il y aura toujours des budgets de services votés « A » et « B ».
- Les budgets de services votés « B » sont des ressources temporaires affectées à des projets spéciaux et exigent une marge de manœuvre en matière de dotation, afin d'embaucher de façon temporaire.
- Il existe également des dispositions de report qui permettent aux ministères ayant des fonds inutilisés de reporter 5 % sur l'exercice suivant à titre de financement temporaire.
- Un budget de services votés « A » peut être considéré comme pluriannuel. Les changements qui y sont apportés sont généralement connus bien à l'avance et les gestionnaires en sont avertis; la réaffectation des budgets de services votés « A » est faite au cours de l'exercice précédent, et non en avril ou en mai.
- Les ministères fonctionnent selon le principe du recouvrement des coûts – ce qui rend les prévisions difficiles et contribue à l'emploi temporaire et à la prolongation des

renouvellements (par exemple les sondages effectués par Statistique Canada pour d'autres ministères).

- Les fonds arrivent tout au long de l'année – budget de services votés « B ». Les ministères ont des processus de planification sur cinq ans et sur trois ans (ils font de leur mieux), mais ils doivent avoir de la souplesse en matière de dotation en raison des inconnus.

- Dans les grands ministères, les budgets sont affectés au départ à des niveaux beaucoup plus élevés, et il peut prendre trois mois ou plus pour les gestionnaires des bureaux locaux pour accéder aux fonds qui sont mis à leur disposition.

Les commentaires recueillis pendant cette discussion ont révélé que la culture de la fonction publique fédérale nuit à la prise de risques budgétaires. On demande clairement aux gestionnaires de ne pas dépasser leur budget en leur disant qu'il est préférable d'embaucher des employés pour une période déterminée puis de les laisser partir. Il semble qu'il soit davantage possible de gérer les risques aux niveaux organisationnels supérieurs, comparativement au niveaux locaux.

Voici d'autres commentaires :

- Chacun a sa propre définition de la gestion des risques.

- Tout dépend du message qui vient d'en haut; la communication est essentielle; si l'on demande aux gestionnaires de ne pas gaspiller le moindre sou, ils ne prendront pas de risques.

- La LGFP ne pourvoit pas aux dépassements budgétaires.

- Le risque serait élevé si tous les gestionnaires dépensaient des ressources qu'ils n'ont pas - la loi ne permet pas de dépenser 110 % des budgets alloués.

- Aucun gestionnaire n'est autorisé à dépasser le budget.

- Le message transmis aux gestionnaires est sans équivoque – ne pas engager trop de dépenses, donner le plus de souplesse possible, embaucher des employés pour une période déterminée et les laisser partir s'il le faut.

- Au niveau local, il ne fait aucun doute que les gestionnaires embaucheront des employés pour une période déterminée en raison des incertitudes budgétaires et de la nécessité de recourir à des effectifs temporaires pour respecter leurs budgets.

- Davantage de risques sont pris à des paliers supérieurs aux bureaux locaux en raison des pouvoirs accrus et des budgets plus grands.

- Il y aura toujours des hauts et des bas, et les gestionnaires s'adapteront en ayant recours à des employés nommés pour une période déterminée; toutefois, une étude effectuée dans un ministère a révélé que les gestionnaires géraient les risques à l'excès et que plusieurs postes pourraient être dotés pour une période indéterminée en prenant un minimum de risques.

## *5.6 Réunion avec la collectivité des ressources humaines - constatations*

Après avoir précisé le contexte dans lequel l'étude sur l'emploi pour une période déterminée s'est déroulée, les coprésidents ont présenté les deux solutions qui ont servi à orienter la discussion. On a demandé aux participants du groupe si des changements devaient être apportés à la politique en vigueur sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée (cinq ans). Ils ont été unanimes à souscrire à l'idée d'un changement, comme les groupes de consultation précédents. Les participants ont ensuite examiné chaque solution.

**Commentaires à l'égard des solutions Un et Deux**

Les réactions étaient mitigées, mais après en avoir discuté, la solution Un l'a emporté. Les participants ont fait les mêmes remarques que la plupart des autres groupes, soit que les gestionnaires ont besoin de souplesse pour faire faire le travail pour de courtes périodes (remplacement d'employés en congé, projets de courte durée, surcroît de travail, etc.) et qu'une période de deux ou trois ans avant d'obtenir le statut d'employé permanent permettrait de répondre à ce besoin. Plus la période exigée est courte, plus les autres variables devraient être restrictives (les employés devraient occuper le même poste et les dispositions concernant la mobilité interministérielle et l'interruption de service seraient plus restrictives).

La solution Deux, bien que jugée possible, exigerait l'apport de changements plus fondamentaux aux pratiques et aux outils actuels. Les règles régissant les périodes de stage, le réaménagement des effectifs, la gestion budgétaire, l'évaluation du rendement et le rythme de recrutement devraient être examinées. On a également dit que cette option serait plus onéreuse, à tout le moins du point de vue du réaménagement des effectifs.

Plusieurs participants en sont arrivés à la conclusion qu'une approche unique ne donnerait pas de bons résultats. Récemment, un ministère s'est attaqué aux questions que suscite l'emploi pour une période déterminée de longue durée et il a constaté qu'avant d'avoir pris connaissance des solutions présentées aux participants à la réunion, il avait retenu un plan d'action s'apparentant à la solution Un.

## 5.7 Réunion avec l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) - constatations

**Commentaires à l'égard des solutions Un et Deux**

Tous les participants s'accordaient pour dire que le statu quo était inacceptable et qu'un changement s'imposait.

***« Il faut traiter les employés nommés pour une période déterminée de façon plus humaine et ne pas les considérer comme des pantins. »***

En ce qui touche la solution Un, tous les participants considéraient comme trop courte une période d'un an de travail avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période déterminée. Le groupe a soutenu les agents financiers en se faisant l'écho des préoccupations suscitées par les budgets de services votés « B ». Ils ont en outre répété que les gestionnaires s'arrangeraient pour contourner la nouvelle politique soit en provoquant des interruptions de service pour éviter d'avoir à nommer des employés pour une période indéterminée soit en devant recourir à d'autres moyens, par exemple embaucher des employés occasionnels et du personnel d'agences, ou en combinant les deux possibilités afin d'éviter d'aggraver une situation déjà difficile.

Après une discussion productive, la majorité des participants ont conclu qu'une période de deux ans était acceptable. On a également mentionné que lorsque l'emploi n'était pas renouvelé, il conviendrait d'aider les employés à trouver un autre emploi continu. Tous les participants ont convenu que l'emploi de durée déterminée devrait se situer dans un seul ministère, mais que l'employé pourrait occuper plusieurs postes.

En ce qui touche la solution Deux, les gestionnaires se sont ralliés à l'opinion des autres groupes en disant que l'adoption d'un seul statut pourrait régler certains problèmes mais en créerait de nombreux autres et « mettrait les gestionnaires dans une impasse ».

***« Nous nuirions à notre propre intérêt si nous étions tous des employés nommés pour une période indéterminée. »***

Par ailleurs, la solution Deux occasionnerait une hausse de l'embauche d'employés occasionnels et du recours aux agences de placement temporaire, et il faudrait examiner les programmes temporarisés dans cette optique.

Enfin, les gestionnaires de l'APEX ont parlé de la création de bassins d'employés nommés pour une période indéterminée. Les participants étaient d'avis que si de tels bassins étaient créés, il serait important qu'ils le soient au sein d'un ministère, car les employés seraient une entité connue. Les représentants des ministères de petite taille avaient du mal à entrevoir le succès d'une telle démarche, en raison de leurs effectifs très restreints.

## 5.8 Conclusions de la troisième étape

L'étape de la mise à l'essai des solutions a permis aux membres du Comité mixte de se faire une très bonne idée des réactions des intervenants à l'égard des changements qu'il est proposé d'apporter à la politique actuelle en matière d'emploi pour une période déterminée, de l'incidence de ces changements sur le comportement des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée, des changements qui s'imposeraient pour que chaque solution donne de bons résultats et des conséquences possibles de chaque solution.

Une forte majorité d'employés nommés pour une période déterminée et de gestionnaires étaient d'avis que la première solution était davantage réalisable. Ils ont reconnu le caractère essentiel de l'emploi de durée déterminée et choisi des solutions qui établissaient un équilibre entre la nécessité d'une part de maintenir une marge de manœuvre et d'autre part de traiter les employés équitablement et de créer le climat stable qui permettrait de relever les futurs défis en matière de recrutement et de maintien en poste.

La majorité des participants des groupes de consultation ont dit préférer une période d'emploi de deux ans avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, pensant qu'une période plus courte renforcerait le recours à des employés occasionnels et contractuels et à des consultants ainsi qu'à des nominations de durée plus courte pour éviter d'accorder le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Ils pensaient également que ce changement aurait une incidence sur les détachements et les congés autorisés des employés nommés pour une période indéterminée. Par contre, une période de plus de deux ans paraissait trop longue aussi bien pour les gestionnaires que pour les employés nommés pour une période déterminée. Les gestionnaires semblaient être sûrs qu'une période de deux ans leur donnerait suffisamment de souplesse pour assurer le remplacement des employés en congé et réaliser des projets de courte durée.

De plus, les deux groupes ont admis que la nécessité de modifier d'autres composantes de la politique en vigueur dépendrait de la durée de la période de travail exigée. En diminuant cette période, certains étaient enclins à penser que la modification d'autres composantes de la politique relative à l'emploi de durée déterminée, comme les règles concernant les interruptions de service, le nombre de réaffectations et l'obligation de travailler toute la période exigée au sein d'un même ministère, deviendrait moins urgente. Par exemple, les deux groupes étaient d'accord pour dire que le travail accompli à divers postes devait être pris en compte pour établir la période de travail cumulative, et que la durée des interruptions de service posait moins de problèmes si la période exigée pour obtenir le statut d'employé pour une période indéterminée était raccourcie. Quant à l'obligation de ne travailler que dans un ministère, les participants ont dit craindre que cette exigence nuise à la mobilité, car les gestionnaires pourraient hésiter à accepter des employés nommés pour une période déterminée provenant d'autres ministères, s'ils devaient les nommer pour une période indéterminée une fois la période de travail exigée franchie. Toutefois, selon la solution d'une période de deux ans, ils croyaient qu'il serait raisonnable de permettre la mobilité interministérielle si un bassin était créé à l'échelle du gouvernement pour faire correspondre les compétences des employés nommés pour une période déterminée aux fonctions des postes des ministères au besoin.

Les gestionnaires et les employés nommés pour une période déterminée avaient des réserves à l'égard de la solution Deux. En effet, les gestionnaires ont dit craindre qu'elle nuise à la souplesse requise en matière de dotation, détériore le service au public, augmente les coûts liés au temps supplémentaire et renforce le recours à des employés occasionnels et contractuels. Les employés nommés pour une période déterminée se sont accordés pour dire que le recours aux employés occasionnels augmenterait, et qu'il deviendrait donc plus difficile d'entrer dans la fonction publique fédérale. Du point de vue des gestionnaires, un changement culturel

d'envergure devrait se produire parallèlement aux autres changements. Plus précisément, le financement devrait être plus stable et pluriannuel, un organisme central devrait s'occuper de placer les employés nommés pour une période indéterminée, un bassin d'employés préqualifiés nommés pour une période indéterminée devrait être créé afin de répondre aux besoins à court terme et la planification des ressources humaines devrait se faire à un niveau organisationnel beaucoup plus vaste. Certains participants ont trouvé que la solution Deux présentait des avantages, mais de façon générale ils étaient d'avis qu'elle représentait un changement trop radical pour la fonction publique et que les conséquences négatives l'emportaient sur les aspects positifs.

Les réactions à l'égard des deux solutions ont permis au Comité mixte de se pencher sur de nombreux points de vue et de faire une évaluation approfondie de ses recommandations pour en déterminer la viabilité et les conséquences.

## 6.0 Modèle prévisionnel

L'une des principales questions qui a retenu l'attention des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée ayant participé aux discussions de la deuxième étape est la période actuelle de cinq ans à franchir avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. C'est pourquoi le Comité mixte a décidé, à la troisième étape, de mettre à l'appui les solutions possibles, dont l'une consiste à réduire cette période.

Dans tous les groupes, ont a accordé la préférence à une période de trois ans ou moins, mais le Comité mixte avait besoin de données additionnelles pour déterminer non seulement la durée d'une période de travail convenable, mais aussi les conséquences de la réduction, et pour envisager une stratégie de mise en œuvre.

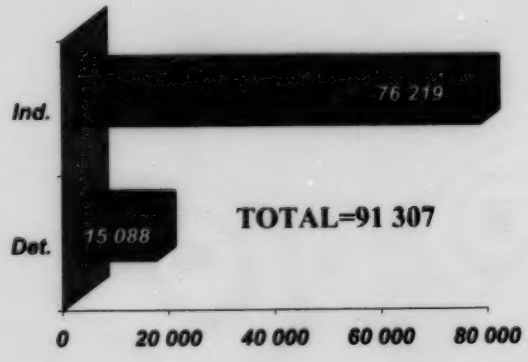
### 6.1 Paramètres de simulation

Le Comité mixte a conclu une entente avec la section Démographie et prévisions de la Direction de la recherche de la Commission de la fonction publique pour établir des modèles de macrosimulation en fonction de divers scénarios et variables. Le modèle fondé sur les vacances prévoyait les départs d'employés nommés pour une période indéterminée sur une base annuelle et déterminait l'activité de recrutement requise pour accroître ou maintenir les effectifs. Le modèle s'appliquait aux employés nommés pour une période indéterminée membres de l'AFPC et aux employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC comptant au moins trois mois de service le 31 mars 2001 (voir figure 1).

Le document à l'appui F contient une description du « modèle conçu pour les employés nommés pour une période indéterminée » et donne un exemple de la solution du statu quo.

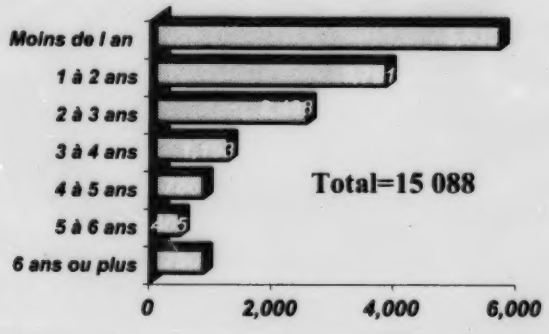
Pour concevoir des solutions réalistes, les paramètres qui suivent ont été utilisés.

**Figure 1 :**
**Nombre d'employés nommés pour une période indéterminée et pour une période déterminée (> = 3 mois) membres de l'AFPC le 31 mars 2001**



Les employés nommés pour une période déterminée ont ensuite été répartis selon les années de service continu, à partir de moins d'un (1) an de service jusqu'à six (6) ans ou plus (voir figure 2).

**Figure 2 :**
**Nombre d'employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC (> = 3 mois) selon les années de service continu le 31 mars 2001**

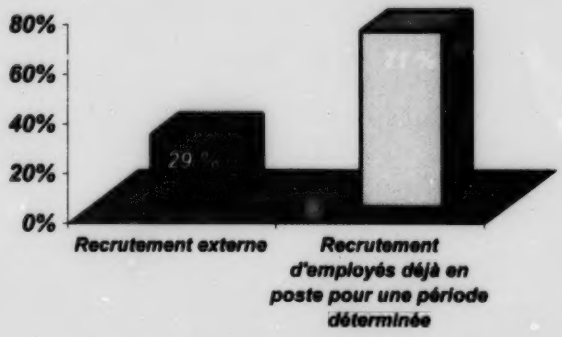



Le modèle s'appuie sur la prévision des départs d'employés nommés pour une période indéterminée. Au cours de cinq prochaines années, le nombre de départs d'employés nommés pour une période indéterminée membres de l'AFPC devrait augmenter de façon régulière pour passer de 2 666 en 2001-2002 à environ 3 298 d'ici 2005-2006 (voir figure 3).

**Figure 3 :**
**Nombre escompté de départs d'employés nommés pour une période indéterminée et recrutement nécessaire pour une période indéterminée**

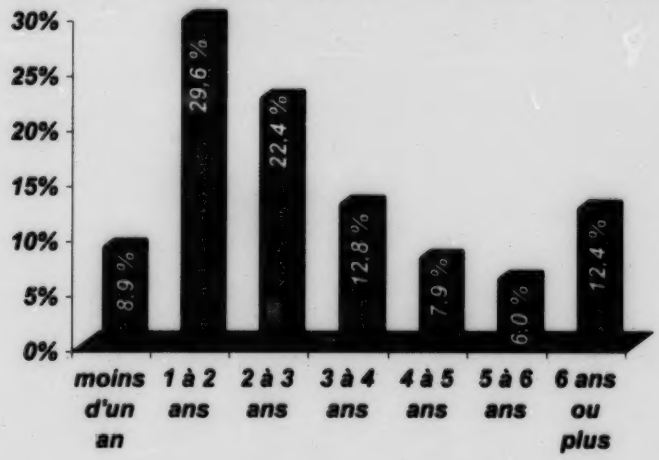
À l'aide de données historiques sur le recrutement externe et le recrutement d'employés déjà en poste pour une période déterminée, le modèle de simulation a essayé de combler les vacances prévues. Les données historiques étaient le fruit d'observations effectuées au cours des dix dernières années (1990-1991 à 2000-2001), et elles s'établissaient à 71 % pour le recrutement d'employés déjà en poste pour une période déterminée et à 29 % pour le recrutement externe (voir figure 4).

**Figure 4 :**
**Dotation des postes qui devraient devenir vacants**




Les employés nommés pour une période indéterminée représentant 71 % des effectifs en place pour une période déterminée ont été subdivisés en groupes selon le nombre d'années de service. Il est intéressant de noter que, comme le montre la figure 5, 60,9 % d'entre eux avaient trois années de service ou moins.

**Figure 5 :**
**Répartition selon le nombre d'années de service**



## 6.2 Scénarios

D'après ces paramètres, des scénarios ont été conçus afin de prévoir l'incidence du maintien du statu quo (voir le document à l'appui G) ou de la modification de la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée pour la ramener à trois ans, à deux ans ou à un an. Le Comité mixte a également demandé que l'on élabore les scénarios en utilisant divers taux de croissance des effectifs, tant pour une période déterminée que pour une période indéterminée. Au cours des deux dernières années, les taux de croissance ont été de 1 % pour les employés nommés pour une période indéterminée et de 9 % pour les employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC. Des scénarios ont été préparés compte tenu d'une période de travail exigée de trois ans, de deux ans et d'un an et en utilisant les taux de croissance observés, puis des taux de 1 % et de 4,5 % respectivement pour les employés nommés pour une période indéterminée et les employés nommés pour une période déterminée, et un taux de croissance nul (0 %) pour les deux groupes d'employés.

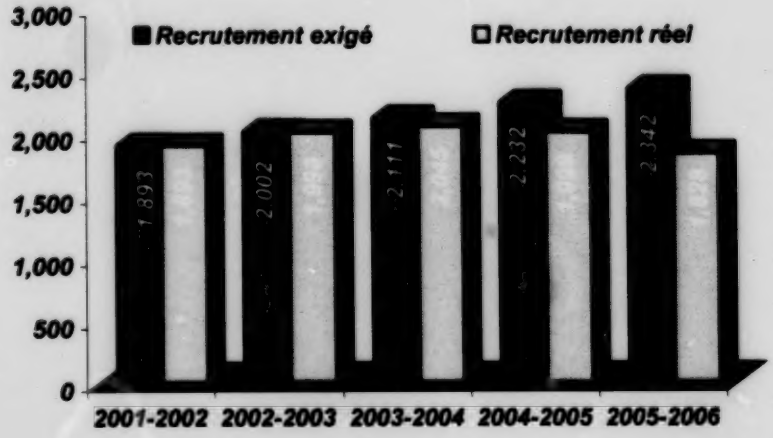
Après avoir examiné les résultats de chaque scénario, le Comité mixte a conclu que l'actuel taux de croissance (9 %) du nombre d'employés nommés pour une période déterminée et membres de l'AFPC ne correspondait pas au taux de croissance du nombre total d'employés nommés pour une période déterminée. Le Comité mixte a examiné tous les scénarios, mais aux fins du présent rapport, il a retenu les trois scénarios qui illustraient le mieux l'incidence des changements proposés – statu quo, conversion après deux ans et conversion progressive après deux ans.

Le scénario du statu quo s'appuie sur un taux de croissance nul et le scénario de la conversion après deux ans s'appuie sur un taux de croissance de 1 % pour les employés nommés pour une période indéterminée et de 4,5 % pour les employés nommés pour une période déterminée. Il est présenté car les gestionnaires et les employés nommés pour une période déterminée ayant participé aux séances de discussion et aux consultations de la troisième étape se sont accordés pour dire que c'était la solution la plus réalisable.

### *6.2.1 Scénario du statu quo*

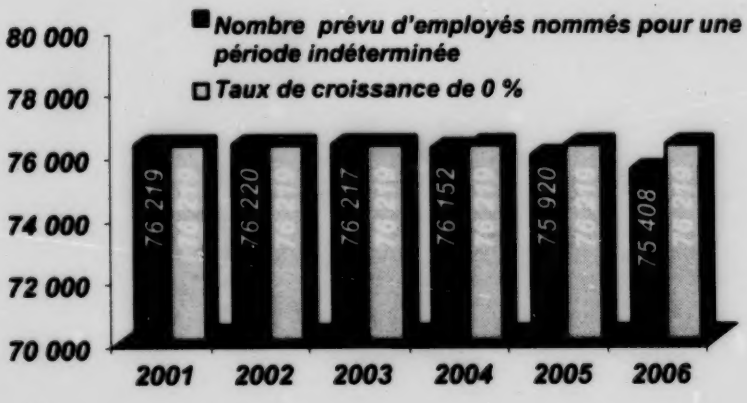
Ce scénario a consisté à évaluer la mesure dans laquelle les politiques et les pratiques de recrutement courantes pourraient soutenir les niveaux d'emploi existants en ce qui touche les employés nommés pour une période indéterminée. Étant donné l'augmentation des départs d'employés nommés pour une période indéterminée membres de l'AFPC (2 666 en 2001-2002 contre 3 298 d'ici 2005-2006), la demande en matière de recrutement parmi les effectifs nommés pour une période déterminée (à l'origine du recrutement de 71 % des employés nommés pour une période indéterminée si la tendance historique se poursuit) augmentera. Les résultats du modèle prévisionnel montrent que si l'on ne modifie pas la répartition des mesures de recrutement selon le nombre d'années de service, la demande pour des emplois de durée déterminée dépassera l'offre.

**Figure 6 :**
**Recrutement exigé et recrutement réel**
**d'employés déjà en poste pour une période déterminée**




À moins que les employés nommés pour une période déterminée ne soient affectés à un poste de durée indéterminée pendant leur emploi de durée déterminée ou que le recrutement externe d'employés pour une période indéterminée n'augmente, le nombre insuffisant d'employés nommés pour une période déterminée ne permettra pas d'assurer la stabilité des effectifs en poste pour une durée indéterminée. En conséquence, on pourrait s'attendre à une pénurie équivalant à environ 802 employés nommés pour une période indéterminée d'ici 2006, qui ne ferait que prendre de l'ampleur avec le temps (voir figure 7).

**Figure 7 :**
**Incidence du scénario du statu quo**



### *6.2.2 Scénario de la conversion après deux ans*

Selon ce scénario, tous les employés nommés pour une période déterminée comptant deux années de service ou plus pendant le premier exercice obtiendraient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Comme on l'indique précédemment, ce scénario part de taux de croissance de 1 % et de 4,5 % pour les employés nommés respectivement pour une période indéterminée et pour une période déterminée.

Selon le modèle prévisionnel, une politique de conversion immédiate après deux ans ferait des employés convertis au statut d'employé pour une période indéterminée la principale source de recrutement pour une période indéterminée, et le nombre de postes vacants de durée indéterminée deviendrait insuffisant pour répondre à la demande. Toutefois, la troisième année, le nombre de conversions se stabiliserait pour représenter entre 1 000 et 1 500 par an, et le taux de recrutement d'employés déjà en poste pour une période déterminée ainsi que le taux de recrutement externe augmenteraient.

**Figure 8 :**
**Incidence du scénario de la conversion immédiate après deux ans**

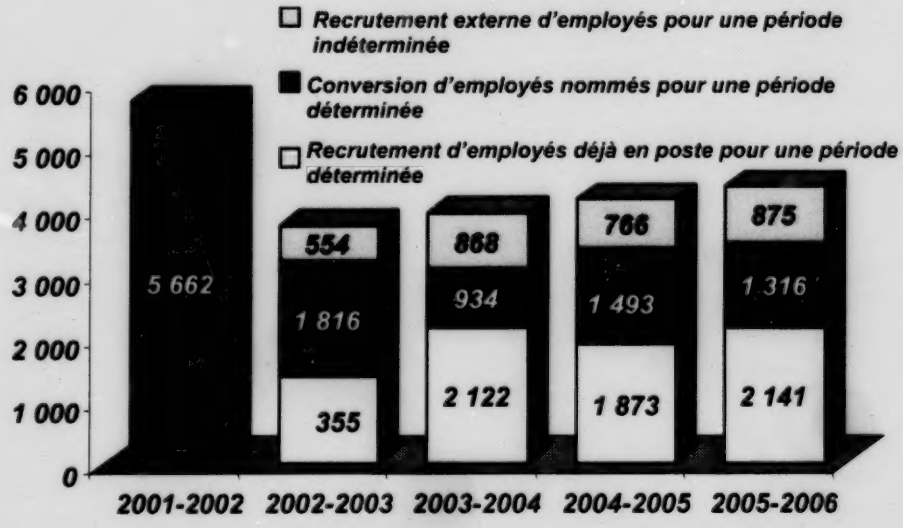
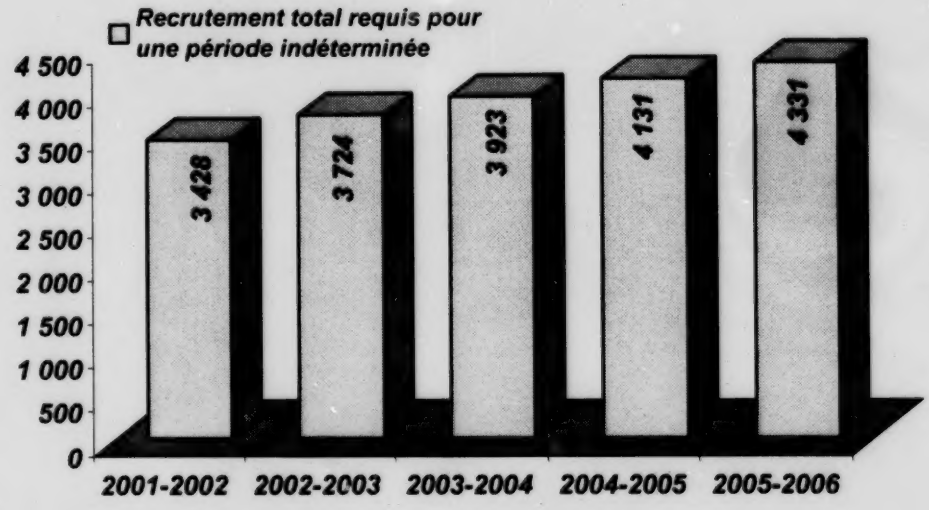


**Figure 9 :**
**Recrutement total requis pour une période indéterminée**

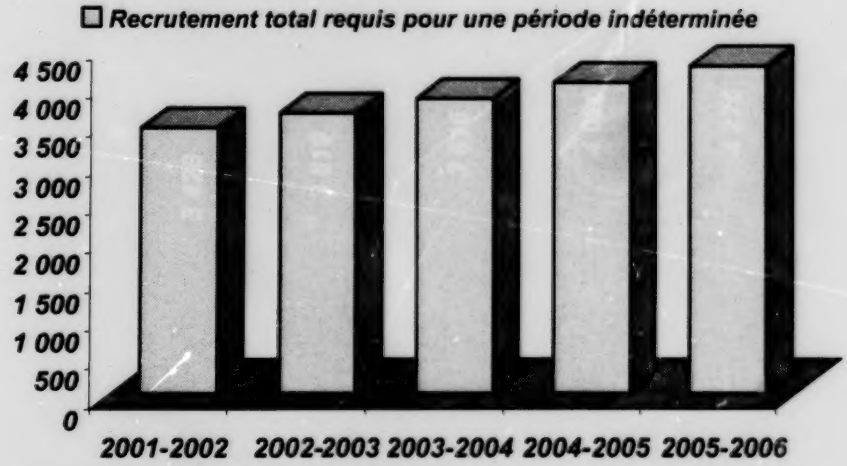



### *6.2.3 Scénario de la conversion progressive après deux ans*

D'après ce scénario, tous les employés nommés pour une période déterminée comptant trois années de service au plus au cours du premier exercice obtiendraient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, et une politique de conversion après deux ans serait mise en œuvre au cours de la deuxième année. Les taux de croissance utilisés sont les mêmes que ceux du scénario précédent. Les résultats du modèle prévisionnel ont révélé que même si la politique se traduisait initialement par un recrutement massif pour une période indéterminée via la conversion d'employés nommés pour une période déterminée, pendant les deux premières années, le nombre de conversions d'employés nommés pour une période déterminée ne dépasserait pas la demande globale en matière de recrutement pour une période indéterminée. La troisième année, le nombre de conversions se stabiliserait pour se situer entre 1 400 et 1 700 par an, et le recrutement d'employés déjà en poste pour une période déterminée ainsi que le recrutement externe augmenteraient.

**Figure 10 :**
**Incidence du scénario de la conversion progressive après deux ans**

**Figure 11 :**
**Recrutement total requis pour une période indéterminée**




## 6.3 Conclusions

Les scénarios conçus à l'aide du modèle prévisionnel ne permettent de tirer que des macro-conclusions, mais ils ont néanmoins aidé le Comité mixte à prévoir l'incidence de certains changements apportés à la politique.

Par exemple, les résultats ont montré clairement que si l'actuelle politique de cinq ans n'était pas modifiée, les employés nommés pour une période déterminée qui, dans le passé, ont constitué d'importants « groupes de relève » dans lesquels on puisait pour doter des postes de durée indéterminée, ne seraient pas en mesure de répondre à la demande créée par les départs d'employés nommés pour une période indéterminée auxquels on s'attend, ce qui pourrait en fin de compte aboutir à une pénurie d'employés nommés pour une période indéterminée.

Le modèle prévisionnel a également montré que si une politique de conversion immédiate après deux ans était du domaine du possible au fil du temps, la mise en œuvre initiale d'une telle politique poserait des problèmes : le nombre d'employés nommés pour une période déterminée qui obtiendraient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée au cours de la première année serait supérieur de 2 234 au nombre de postes vacants créés par les départs escomptés d'employés nommés pour une période indéterminée. C'est un nombre considéré comme trop élevé pour pouvoir être absorbé par les ministères, sans compter qu'il pourrait occasionner le renvoi d'employés nommés pour une période déterminée, avant l'expiration de cette période, pour les empêcher d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, et pourrait faire naître davantage de situations entraînant des mesures de réaffectation des effectifs.

Toutefois, le modèle prévisionnel a aussi révélé que l'instauration progressive d'une politique de conversion après deux ans s'accompagnant de la conversion initiale des employés nommés pour une période déterminée comptant trois années de service ou plus au cours de la première année non seulement permet de maintenir le nombre de conversions dans les limites de la demande globale en matière de recrutement pour une période indéterminée mais aussi ne fait pas obstacle à une croissance modérée du recrutement externe et dans les rangs des employés nommés pour une période déterminée.

Le Comité mixte considère que des stratégies de mise en œuvre ministérielles devraient être élaborées à l'échelle nationale pour que l'on s'attaque aux répercussions que ces changements auraient aux niveaux locaux.

## 7.0 Recommandations

L'étude conjointe de l'AFPC et du SCT avait pour objet de produire des recommandations utiles et viables sur l'emploi pour une période déterminée et sur le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée. Des études et des analyses approfondies ont été menées lors des étapes de la recherche, de la validation et de la mise à l'essai de solutions possibles, ce qui a permis au Comité mixte de formuler des recommandations à partir des principales constatations.

Les recommandations sont présentées sous quatre rubriques : 1) modifications à apporter à la politique et aux pratiques actuelles concernant l'emploi pour une période déterminée; 2) recommandations visant à améliorer les pratiques conformément au cadre établi pour une saine gestion des ressources humaines; 3) mise en œuvre des recommandations; 4) suivi et évaluation des modifications.

### 7.1 Modifications qu'il est recommandé d'apporter à la politique et aux pratiques actuelles concernant l'emploi pour une période déterminée

#### *7.1.1 Recours à l'emploi pour une période déterminée*

1. Les employés de la fonction publique fédérale qui sont recrutés pour une période déterminée devraient automatiquement être nommés à un poste de durée indéterminée après une période cumulative de deux années de service, au sein du même ministère et sans interruption de service de plus de 60 jours civils consécutifs.

2. Cette disposition serait mise en œuvre progressivement, de la façon suivante :

   - les employés nommés pour une période déterminée qui comptent trois années de service et plus seraient nommés à un poste de durée indéterminée à la date de mise en œuvre (indiquée dans la nouvelle politique);

   - un an plus tard, les employés nommés pour une période déterminée qui comptent deux années de service et plus seraient nommés à un poste de durée indéterminée;

   - par la suite, les employés nommés pour une période déterminée seraient nommés à un poste de durée indéterminée à compter de la date à laquelle ils auront accumulé deux années de service.

3. Toute proposition ayant pour objet de ne pas renouveler la nomination d'un employé occupant un poste de durée déterminée qui compte deux années de service ou plus pendant la période de mise en œuvre d'un an devrait être examinée par un comité mixte indépendant patronal-syndical.

4. Incorporer à toutes les ententes de rendement des gestionnaires, pendant la période de mise en œuvre, les responsabilités relatives aux RH qui leur incombent en ce qui concerne la gestion des personnes nommées pour une période déterminée.

### *7.1.2 Recrutement des employés nommés pour une période déterminée*

5. Afin de faciliter le recours à l'emploi pour une période indéterminée et de répondre aux besoins futurs en matière de recrutement, nous recommandons que la fonction publique :

   - s'efforce de mieux intégrer la planification financière et la planification des activités et des ressources humaines;
   - modifie ses méthodes de gestion financière afin de permettre l'approbation de fonds pour plusieurs années, un financement plus stable (« services votés » au lieu de « mesures nouvelles »), un processus d'affectation budgétaire plus rapide et une gestion des risques financiers à un niveau plus général de l'organisation afin d'aider à réduire les risques au niveau local;
   - élabore des stratégies de renouvellement des ressources, de recrutement et de planification de la relève à long terme plutôt qu'à court terme;
   - adopte une approche globale de la planification des ressources humaines qui consiste à faire appel aux employés nommés pour une période déterminée afin d'assurer la relève dans la fonction publique;
   - offre à tous les gestionnaires une formation plus rigoureuse dans les domaines de la planification des ressources humaines, de la dotation en personnel et de la gestion du rendement, ainsi qu'un meilleur appui quant à la planification stratégique et aux répercussions des décisions qu'ils prennent relativement aux ressources humaines.

6. Le taux de représentation des membres des groupes désignés (sauf celui des personnes handicapées) est plus élevé dans l'effectif recruté pour une période déterminée que parmi les personnes nommées pour une période indéterminée. Par conséquent, il faudrait veiller à ce que les membres des groupes désignés soient nommés dès le départ pour une période indéterminée.

   Dans les cas où les groupes désignés sont sous-représentés parmi les employés nommés pour une période indéterminée de certains groupes professionnels et de certaines régions à l'échelle de la fonction publique, il faudra recourir de façon plus rigoureuse aux mesures spéciales prévues par les programmes

d'équité en matière d'emploi jusqu'à ce que la fonction publique devienne vraiment représentative. En mettant en œuvre ces programmes, les ministères devraient d'abord faire appel aux membres des groupes désignés qui ont été nommés pour une période déterminée pour doter des postes de durée indéterminée.

### *7.1.3 Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée*

7. Veiller à ce que les employés nommés pour une période déterminée ne soient évalués qu'une seule fois pour leur emploi, au moment de leur nomination initiale, et à ce qu'ils n'aient pas à se présenter à d'autres concours pour conserver leur emploi; la prolongation d'une nomination de durée déterminée ne devrait pas être considérée comme une nouvelle nomination. Il est recommandé de modifier la législation sur l'emploi dans la fonction publique afin d'appuyer la mise en œuvre de cette recommandation.

8. Offrir des services d'orientation professionnelle (y compris des occasions de perfectionnement), de présentation de candidats et d'appui à la transition aux employés nommés pour une période déterminée, en particulier ceux dont la nomination n'est pas renouvelée. Des plans d'apprentissage devraient obligatoirement être établis pour les employés nommés pour une période déterminée.

9. Fournir un financement centralisé (au niveau ministériel) et l'expertise nécessaire pour mettre en application la politique sur *l'obligation de prendre des mesures d'adaptation*, notamment à l'endroit des personnes handicapées.

10. Instaurer un processus d'entrevue de départ indépendant afin qu'on puisse déterminer les raisons pour lesquelles les membres des groupes désignés recrutés pour une période déterminée quittent la fonction publique et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

11. Surveiller la progression de la carrière des membres des groupes désignés afin qu'ils soient représentés équitablement dans tous les groupes professionnels et à tous les niveaux.

12. Constituer une réserve d'employés nommés pour une période indéterminée afin d'aider à mettre en application la nouvelle politique et à répondre aux besoins en personnel à court terme.

### *7.1.4 Traitement des employés nommés pour une période déterminée*

13. Veiller à ce que les employés nommés pour une période déterminée soient avisés par leur gestionnaire du renouvellement (prolongation) de leur nomination au moins deux semaines à l'avance.

14. Tous les employés recrutés pour une période déterminée devraient participer, au moment de leur nomination initiale, à une séance d'orientation patronale-syndicale qui comprend au moins des renseignements sur :

- leur statut d'employé nommé pour une période déterminée et la politique s'y rattachant;
- leurs avantages sociaux et les allocations et indemnités auxquelles ils ont droit;
- les politiques et pratiques de dotation en personnel;
- les droits que leur confère leur convention collective, et la représentation syndicale.

## 7.2 Recommandations visant à améliorer les pratiques conformément au cadre établi pour une saine gestion des ressources humaines

Au cours de l'étude, des gestionnaires et des membres, actuels et anciens, de l'AFPC nommés pour une période déterminée ont indiqué aux membres du Comité directeur qu'il y avait lieu d'améliorer les pratiques en milieu de travail afin que les employés nommés pour une période déterminée aient moins l'impression de former une classe à part. L'expression « citoyens de seconde classe » a souvent été employée. Cette impression semble être plus répandue dans les unités organisationnelles où les employés nommés pour une période déterminée sont nombreux. En outre, l'étude montre clairement qu'il faut réduire le stress et le sentiment d'insécurité qu'éprouvent de nombreux employés nommés pour une période déterminée en raison de l'avenir incertain de leur emploi. Parce qu'ils craignent de perdre leur emploi, ces employés se sentent obligés de travailler plus fort, d'effectuer parfois des heures supplémentaires non rémunérées et de s'abstenir de prendre des congés de maladie ou d'autres types de congé même lorsque c'est nécessaire. Les pratiques ayant le plus d'impact sont exposées ci-dessous.

### *7.2.1 Recours à l'emploi pour une période déterminée*

15. De nombreux postes vacants de durée indéterminée, ou fonctions de nature permanente, sont dotés pour une période déterminée pour éviter d'avoir à se plier aux lourdes exigences du processus de dotation actuel. Ces postes devraient être dotés pour une période indéterminée. Pour qu'il en soit ainsi, il faudra rendre le processus de dotation plus efficient et mieux planifier les ressources humaines.

16. Les personnes recrutées pour répondre à des besoins saisonniers devraient être nommées non pas à des postes de durée déterminée, mais plutôt à des postes saisonniers de durée indéterminée.

### *7.2.2 Recrutement des employés nommés pour une période déterminée*

17. Éviter de recourir inutilement à des nominations initiales et à des renouvellements de nomination (prolongations) de courte durée afin de réduire le plus possible le sentiment d'insécurité des employés nommés pour une période déterminée ainsi que le fardeau et le coût administratifs de nombreuses prolongations.

18. Afin que les personnes nommées pour une période déterminée puissent bénéficier des droits prévus dans leur convention collective, la durée initiale de leur nomination devrait être de plus de trois mois lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre à ce que le travail dure plus de trois mois.

19. Établir des listes d'admissibilité dont la durée est la plus longue possible pour éviter que les employés nommés pour une période déterminée aient à se présenter à de multiples concours pour le même poste. S'il existe des raisons valables de ne pas le faire, celles-ci devraient être communiquées aux employés touchés.

### *7.2.3 Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée*

20. Cesser d'exclure les employés nommés pour une période déterminée des concours visant à doter des postes de durée indéterminée. Cette pratique est contraire aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. De même, les employés nommés pour une période déterminée devraient pouvoir profiter des affectations et des nominations intérimaires au même titre que les autres employés au lieu d'en être exclus simplement en raison de leur statut.

21. Les ministères devraient adopter des mécanismes de suivi pour empêcher que les gestionnaires n'interrompent le service des employés nommés pour une période déterminée juste pour éviter d'avoir à les nommer à un poste de durée indéterminée au bout de la période cumulative de deux ans.

### *7.2.4 Traitement des employés nommés pour une période déterminée*

22. Fournir aux employés nommés pour une période déterminée une rétroaction sur leur rendement en temps opportun, afin de réduire le stress et le sentiment d'insécurité qu'ils éprouvent.

23. Les gestionnaires devraient évaluer le rendement des employés nommés pour une période déterminée pendant le stage de 12 mois et les prévenir lorsqu'ils ont terminé leur période de stage avec succès. De cette façon, ces employés – et ils sont nombreux à l'avoir signalé – n'auraient plus l'impression qu'ils sont en période de stage pendant toute la durée de leur emploi de durée déterminée.

24. Veiller à ce que les employés nommés pour une période déterminée puissent prendre part aux réunions, aux retraites et aux décisions auxquelles le personnel est invité à participer, et leur fournir les outils dont ils ont besoin pour accomplir leur travail. S'il existe une raison valable de ne pas les inviter à participer à ces activités, il faudrait la communiquer aux personnes touchées.

25. Prolonger la période d'emploi des employées en congé de maternité lorsque le travail qu'elles accomplissent est de nature permanente.

## 7.3 Mise en oeuvre

26. Ces recommandations devraient figurer dans une nouvelle politique sur l'emploi de durée déterminée, et celle-ci devrait être approuvée au plus tard en décembre 2002. Retarder l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique irait à l'encontre des intérêts des employés nommés pour une période déterminée et risquerait d'avoir un effet néfaste sur la fonction publique fédérale. Nous recommandons également ce qui suit :

27. Il faudrait accélérer la mise en œuvre de la politique de sorte qu'elle entre en vigueur au plus tard à la fin de l'exercice 2002-2003.

28. En partenariat avec les agents négociateurs, les ministères devraient commencer dès maintenant à nommer des employés recrutés pour une période déterminée à des postes de durée indéterminée chaque fois que cela est possible.

29. Les ministères devraient commencer immédiatement à adopter les pratiques exemplaires liées aux RH qui sont exposées dans le présent rapport.

## 7.4 Suivi et évaluation de la nouvelle politique

30. Ces recommandations tiennent compte des pressions démographiques et des pressions qui s'exercent actuellement sur le marché du travail ainsi que de l'application fautive de la politique actuelle sur l'emploi pour une période déterminée. Pour répondre aux besoins futurs en matière de recrutement et de maintien en poste dans la fonction publique fédérale, il faudra réexaminer la nouvelle politique et le recours à l'emploi pour une période déterminée d'ici trois ans et, par la suite, à intervalles réguliers.

# Documents à l'appui

**Document à l'appui A**

# Rapport des groupes de discussion au Comité mixte de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale

PN 5137

Mai 2002

# Table des matières

**Introduction et méthodologie** ..... **1**

**Rapport détaillé** ..... **3**

1. Questions liées au recrutement ..... 3
2. Traitement des employés nommés pour une période déterminée ..... 9
3. Maintien en poste ..... 16
4. Modifications à apporter aux politiques sur l'emploi pour une période déterminée ..... 18

**Annexe – Ordre du jour des discussions** ..... **21**

## Introduction et méthodologie

Environics Research Group est heureux de soumettre le présent rapport au Comité mixte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Ce rapport présente les résultats des séances de 14 groupes de discussion formés d'employés nommés pour une période déterminée qui étaient membres de l'AFPC et travaillaient au gouvernement fédéral en avril 2002. Deux groupes se sont réunis à chacun des endroits suivants : région de la capitale nationale (RCN), en anglais (9 avril), et en français (11 avril), Toronto (15 avril), Montréal (15 avril), Halifax (17 avril), Winnipeg (24 avril) et Vancouver (29 avril). À l'extérieur de la RCN, les séances se sont déroulées en français à Montréal et en anglais dans les autres villes.

Environics a choisi au hasard les participants aux groupes de discussion à partir des listes de noms et numéros de téléphone au travail d'employés nommés pour une période déterminée fournies par le SCT. Les 83 participants aux 14 groupes de discussion se répartissent comme suit :

| | |
|---|---|
| Développement des ressources humaines Canada (DRHC) | 24 |
| Gendarmerie royale du Canada (GRC) | 7 |
| Pêches et Océans Canada | 7 |
| Statistique Canada | 6 |
| Agriculture et Agroalimentaire Canada | 6 |
| Défense nationale | 5 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) | 3 |
| Agence canadienne de développement international (ACDI) | 3 |
| Santé Canada | 3 |
| Industrie Canada | 2 |
| Justice Canada | 2 |
| Service correctionnel Canada | 2 |
| Commission canadienne du grain | 2 |
| Archives nationales du Canada | 2 |
| Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) | 1 |
| Transports Canada | 1 |
| Agence spatiale canadienne | 1 |

| | |
|---|---|
| Environnement Canada | 1 |
| Anciens Combattants Canada | 1 |
| Centre scientifique canadien | 1 |
| Affaires indiennes et du Nord Canada | 1 |
| Diversification de l'économie de l'Ouest Canada | 1 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 1 |
| **TOTAL** | **83** |

L'âge des participants et leur expérience comme employé nommé pour une période déterminée variaient considérablement; certains en étaient à leur première expérience alors que d'autres occupaient un poste de durée déterminée depuis maintenant six ou sept ans. En outre, les groupes visés par l'équité en emploi, comme les femmes et les minorités visibles, étaient bien représentés parmi les participants.

Les questions sur lesquelles ont porté les discussions se résument comme suit :

- la façon dont sont recrutés les employés nommés pour une période déterminée, par rapport au rôle théorique de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale;
- la façon dont ils sont traités dans leur milieu de travail, tant sur le plan des questions fondamentales liées aux ressources humaines que sur le plan social;
- si le fait d'occuper un poste de durée déterminée les amène à quitter la fonction publique et entraîne par le fait même une perte de talents;
- les changements souhaités par les employés nommés pour une période déterminée en ce qui a trait à la manière dont ils sont traités.

L'ordre du jour des discussions est présenté en appendice, à la fin du présent rapport.

## Rapport détaillé

### 1. Questions liées au recrutement

***Connaissance de l'existence du poste de durée déterminée***

Les participants aux groupes de discussion ont connu des expériences bien différentes en ce qui concerne la façon dont ils ont décroché leur poste actuel de durée déterminée. La majorité a indiqué avoir simplement répondu à une annonce vue dans le journal, sur Internet ou dans un centre d'emploi du gouvernement et avoir ensuite passé un examen à la Commission de la fonction publique du Canada (CFP).

Il est remarquable qu'à Halifax, bon nombre des participants aient déclaré avoir subi un examen à la CFP et avoir ensuite été inscrits à un répertoire, ce qui leur a permis d'être choisis pour un poste de durée déterminée dans un domaine où ils étaient qualifiés. Dans la RCN, ils étaient plus nombreux à avoir décroché un poste de durée déterminée après avoir été embauchés à contrat dans ce poste par l'entremise d'une agence de placement temporaire, et après avoir effectué le nombre maximum d'heures permis. Quelques participants ont indiqué qu'ils avaient initialement été embauchés dans le cadre d'un programme d'enseignement coopératif lorsqu'ils étaient aux études et qu'on leur avait offert ensuite un poste de durée déterminée. Très peu de participants ont déclaré avoir appris l'existence de leur poste parce qu'ils connaissaient la personne qui les a embauchés ou quelqu'un d'autre qui travaillait au ministère.

La durée de la nomination initiale pour une période déterminée varie également de façon considérable, certains ayant été embauchés durant seulement trois mois, d'autres durant deux ans. De plus, quelques participants ont indiqué que cela ne faisait que quelques mois qu'ils avaient été embauchés pour une période déterminée, alors que d'autres occupaient un poste de durée déterminée depuis une dizaine d'années. Ceux qui occupaient depuis le plus longtemps un poste de durée déterminée ont signalé qu'ils avaient été touchés par le gel de l'embauche imposé dans le secteur public vers le milieu des années 1990 ou qu'ils avaient connu une interruption de service qui les avait empêchés d'être nommés pour une période indéterminée.

***Raisons de l'embauche pour une période déterminée***

Les participants ont également vécu des expériences bien différentes en ce qui concerne les raisons précises pour lesquelles ils ont été embauchés pour une période déterminée plutôt qu'indéterminée. Certains ont indiqué que leur gestionnaire leur avait expliqué clairement pourquoi ils les embauchaient pour une période déterminée. D'autres avaient l'impression que c'était la façon de procéder habituelle, que tous étaient d'abord embauchés pour une période déterminée et qu'il s'agissait en fait d'une période d'essai.

Voici quelques exemples de raisons précises qui ont été données aux participants :

*« Mon ministère (Diversification de l'économie de l'Ouest) n'a pas de budget à long terme et n'embauche donc des employés que pour une période déterminée. »*

*« À DRHC, nous commençons tous par être nommés pour une période déterminée; seuls les anciens occupent un poste de durée indéterminée. »*

*« On m'a dit qu'on m'avait embauché pour combler un besoin à court terme, mais mon travail n'est pas près de disparaître, pas tant qu'il y aura des prestataires d'assurance-emploi! »*

*« L'argent qui sert à payer le salaire des employés nommés pour une période déterminée vient d'un budget différent de celui prévu pour les employés qui occupent un poste de durée indéterminée. Il n'y a jamais d'argent dans le budget pour embaucher un employé permanent. »*

*« J'ai été engagé pour remplacer quelqu'un qui était en congé de longue durée. Tout le monde sait qu'il ne reviendra jamais, mais comme il est toujours titulaire de son poste, je devrai attendre qu'il meurt avant de devenir permanent. »*

Comme on peut le voir d'après les commentaires qui précèdent, les raisons pour lesquelles on embauche des employés pour une période déterminée sont nombreuses. Dans certains cas, on présume que c'est une question de budget en ce sens qu'il s'agit soit d'un ministère ou d'un organisme qui n'a pas de source de financement stable, soit d'un emploi particulier qui dépend de subventions de recherche annuelles. On a également l'impression que les ministères et les gestionnaires puisent l'argent à des sources différentes, soit le budget de services votés et le budget de mesures nouvelles. Les employés nommés pour une période déterminée se font souvent dire qu'il n'y a pas d'argent pour un poste de durée indéterminée parce que les fonds nécessaires pour ce genre de poste proviennent d'un budget différent. On croit généralement que les gestionnaires ont recours à des budgets discrétionnaires pour payer le salaire des employés nommés pour une période déterminée.

Il convient de mentionner également que bon nombre des participants travaillent à des endroits où les employés sont presque tous nommés pour une période déterminée. C'est l'impression que semblent avoir notamment les employés nommés pour une période déterminée qui travaillent à la GRC, au ministère des Pêches et des Océans et à DRHC, et ceux qui avaient déjà travaillé à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Dans ces ministères et organismes, cela va de soi que les gestionnaires et les supérieurs occupent un poste de durée indéterminée et que les nouvelles recrues, en particulier le personnel subalterne qui travaille comme commis ou dans un centre d'appels, soient automatiquement embauchées pour une période déterminée. On a souvent l'impression que c'est l'ancienneté qui fait la différence entre être nommé pour une période déterminée ou pour une période indéterminée. Les participants qui travaillent à des endroits où l'on embauche beaucoup de personnes pour une période déterminée semblaient croire que c'était la politique du ministère d'éviter autant que possible d'offrir des postes de durée indéterminée.

D'autres employés nommés pour une période déterminée travaillent dans des bureaux où la grande majorité des employés occupent un poste de durée indéterminée. Ils ont pour la plupart été embauchés pour remplacer quelqu'un en congé ou en détachement, ou encore pour travailler à un projet dont la durée est manifestement limitée.

De nombreux participants se sont plaints que les employés embauchés pour une période déterminée étaient maintenus dans une situation précaire en raison du nombre considérable de personnes nommées pour une période indéterminée qui sont en congé ou en détachement de longue durée ou occupent un autre poste par intérim. Comme les postes de ces personnes ne peuvent pas être dotés, les employés nommés pour une période déterminée en sont privés injustement.

Quelques participants ont fait remarquer qu'ils occupent un poste de durée déterminée parce qu'ils font un travail qui n'existait pas auparavant et pour lequel il n'y a pas de description de travail officielle. Ce point a été soulevé par plusieurs participants dont les fonctions consistent à concevoir des sites Web - fonctions qui n'existaient pas il y a quelques années et qui, officiellement, n'existent toujours pas.

De toute évidence, bien des employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être en stage, d'avoir été embauchés pour une période d'essai pendant laquelle ils doivent « payer leur dû ».

En ce qui concerne la façon dont leur employeur leur a expliqué leur statut d'employé nommé pour une période déterminée, les participants ont vécu encore une fois des expériences bien différentes. Certains ont mentionné que leur employeur leur avait précisé que leur emploi était de très courte durée et qu'ils ne devaient pas compter sur le renouvellement de leur nomination, encore moins sur un poste permanent. D'autres ont indiqué qu'on ne leur avait presque rien dit à ce sujet, et qu'on leur avait même plutôt donné l'impression que leur nomination pour une période déterminée n'était qu'une simple formalité, qu'elle serait renouvelée plusieurs fois, et qu'ils finiraient pas décrocher un poste de durée indéterminée. Bon nombre de ces participants étaient très déçus parce qu'ils croyaient avoir été promis à maintes reprises un poste de durée indéterminée, promesse qui ne s'est jamais concrétisée.

D'autres avaient l'impression que tout le monde était embauché pour une période déterminée, à titre d'essai. La plupart des participants ont mentionné que le document qu'ils avaient signé au moment de leur embauche précisait qu'il ne s'agissait pas d'un emploi permanent et que leur nomination pouvait être révoquée en tout temps. Les participants ne prennent pas tous cette clause au sérieux de la même manière.

Peu importe ce qui leur a été dit, la grande majorité des participants considèrent leur poste de durée déterminée comme étant à tout le moins une première étape en vue de faire carrière dans la fonction publique.

### *Décisions relatives à la dotation des postes de durée déterminée*

En ce qui concerne la façon dont sont prises les décisions en matière de dotation, les participants ne semblaient pas vraiment voir de différence entre les postes de durée déterminée et ceux de durée indéterminée. Ils avaient des plaintes à formuler au sujet de la manière dont se déroulent en général les concours auxquels il faut se présenter pour tous les postes de la fonction publique, mais ne semblaient pas savoir en quoi le processus pouvait différer selon que le poste soit de durée déterminée ou indéterminée.

Certains supposaient que les gestionnaires avaient un peu plus de latitude quand ils embauchaient quelqu'un pour une période déterminée plutôt qu'indéterminée, mais la plupart des participants n'étaient pas certains que ce soit le cas. Deux ou trois participants avaient l'impression qu'il était plus facile pour une personne qui a des contacts de décrocher un poste de durée déterminée, mais la plupart n'étaient pas de cet avis. Il y a peut-être des procédures plus officielles à suivre dans le cas d'un poste de durée indéterminée, mais l'opinion générale était que les gestionnaires qui tiennent à offrir le poste à une personne en particulier peuvent toujours s'organiser pour « arranger le concours ».

### *Attitude des employés nommés pour une période déterminée à l'égard d'une carrière dans la fonction publique*

La vaste majorité des participants ont indiqué qu'ils prévoyaient et espéraient faire carrière dans la fonction publique. Presque tous accepteraient une nomination pour une période indéterminée dans leur emploi actuel si on le leur offrait. Pour de nombreux participants, se voir offrir un poste de durée indéterminée serait comme gagner à la loterie. Bon nombre seraient prêts à travailler de longues heures et à endurer à peu près n'importe quoi pour obtenir un poste de durée indéterminée.

Chose certaine, même si l'emploi pour une période déterminée n'est censé officiellement servir qu'à doter des postes de courte durée ou à remplacer des employés en congé, les personnes qui acceptent de tels postes ne le font pas en attendant de trouver un autre emploi à l'extérieur de la fonction publique, mais bien parce qu'elles veulent entrer à la fonction publique afin d'y faire carrière.

Les participants ont déclaré vouloir travailler dans la fonction publique pour diverses raisons, dont les suivantes :

- un salaire plus élevé et de meilleurs avantages sociaux que dans le secteur privé (raison mentionnée le plus souvent par des personnes qui occupaient un poste de commis de durée déterminée);
- la sécurité et la stabilité d'emploi que leur procurerait une éventuelle nomination pour une période indéterminée;

- des membres de leur famille au service de la fonction publique leur en avaient fait la recommandation;
- les possibilités de formation;
- la possibilité d'acquérir de l'expérience dans divers domaines en participant à des détachements, et de travailler pour divers organismes et ministères;
- le désir de servir la population et d'avoir un emploi qui leur permet de contribuer à l'essor du pays;
- un travail plus intéressant et moins axé sur les profits que dans le secteur privé.

***But théorique de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique par rapport à l'utilisation qui en est faite***

La plupart des participants comprenaient assez bien les raisons théoriques de l'existence de l'emploi pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale. À leur avis, on serait censé y recourir pour des emplois qui sont, par nature, de courte durée, comme pour réaliser une enquête ou un projet particulier de durée précise ou pour faire face aux variations saisonnières de la charge de travail. Par exemple, l'ADRC a régulièrement besoin de personnel additionnel pendant la période de production des déclarations. Il serait également justifié d'embaucher un employé pour une période déterminée afin de remplacer une personne en congé de maternité ou de maladie, ou détachée à un autre ministère pour une période de très courte durée.

Certains participants pensaient qu'un emploi pour une période déterminée était censé en fait être une période d'essai ou de stage, pendant laquelle on pouvait facilement congédier une personne dont le travail n'était pas satisfaisant. D'autres n'étaient pas de cet avis, estimant que ce n'était pas là le but original de l'emploi pour une période déterminée, même s'il était clair qu'on s'en servait souvent à cette fin. Quant à savoir si les employés nommés pour une période indéterminée avaient vraiment une période d'essai ou de stage et s'ils pouvaient être congédiés, les participants ne semblaient pas être certains que ce soit le cas.

La grande majorité des participants estimaient que, dans leur lieu de travail, l'emploi pour une période déterminée n'était pas utilisé de la façon dont il était censé l'être. Ils avaient l'impression que les gestionnaires ou la fonction publique en général s'en servaient couramment à des fins autres que celles prévues à l'origine. La plupart des participants ont indiqué d'ailleurs qu'ils considéraient que ni eux ni les employés nommés pour une période déterminée avec lesquels ils travaillaient ne collaboraient à un projet de durée limitée ou ne remplaçaient un employé nommé pour une période indéterminée qui était absent temporairement. Bien des participants ont plutôt signalé que, dans leur lieu de travail, les employés nommés pour une période déterminée étaient fréquemment affectés à des tâches dont la durée n'était manifestement pas limitée et qu'ils ne remplaçaient *personne* en congé de courte durée. Comme l'ont fait remarquer quelques employés d'un centre d'appels de DRHC, « tant qu'il y aura des chômeurs au Canada, le centre d'appels aura besoin de personnes pour répondre aux appels. Cet emploi n'a rien de temporaire ».

Dans certains ministères et organismes tels que DRHC, la GRC et le MPO, les participants ont indiqué qu'il leur semblait que la grande majorité des employés occupaient un poste de durée déterminée, ce qui ne pouvait qu'être contraire au but théorique de l'emploi pour une période déterminée.

L'opinion générale était que les gestionnaires abusaient de l'emploi pour une période déterminée pour toutes sortes de raisons, dont les suivantes :

- la possibilité de se débarrasser d'un employé nommé pour une période déterminée sans avoir à se soucier des formalités administratives qu'il faudrait autrement remplir s'il s'agissait de congédier un employé occupant un poste de durée indéterminée;

- la capacité de déplacer des montants d'un budget à l'autre pour embaucher plus de personnel en utilisant des montants discrétionnaires;

- l'obligation de se conformer à des directives gouvernementales internes, réelles ou imaginaires, qui limitent l'embauche d'employés pour une période indéterminée;

- la capacité de faire travailler les employés nommés pour une période déterminée comme des esclaves et de les obliger continuellement à se montrer très conciliants parce que leur emploi est toujours en jeu;

- la possibilité d'embaucher rapidement du personnel sans avoir à se soumettre au très long processus associé aux nominations pour une période indéterminée;

- la nomination de femmes et de personnes appartenant à une minorité visible à des postes de durée déterminée juste pour bien paraître sur le plan des statistiques;

- une façon de se soustraire au fastidieux processus que requiert la nomination d'un employé pour une période indéterminée, dans le cas d'un gestionnaire qui a quelqu'un en tête pour le poste.

En d'autres termes, les participants estiment qu'ils ont été embauchés pour une période déterminée parce que les gestionnaires voulaient en fait avoir tous les pouvoirs sur eux. Le gestionnaire qui n'aime pas tel ou tel employé nommé pour une période déterminée n'a rien d'autre à faire que de ne pas renouveler sa nomination. Il n'a pas à le congédier. Il ne risque pas d'être l'objet de poursuites pour congédiement injustifié et n'a pas à offrir d'indemnité de départ. Ce sont surtout les employés nommés pour une période déterminée qui occupent des postes de commis ou d'exploitation qui pensent de cette façon. Ils ont l'impression que les gestionnaires les considèrent comme des employés qu'il est très facile de remplacer et qu'ils font partie d'une réserve illimitée de travailleurs désireux d'occuper de tels emplois. En maintenant les employés dans des postes de durée déterminée, les gestionnaires continuent d'« avoir tous les atouts en main ».

Bien des employés nommés pour une période déterminée se sont portés à la défense de leur gestionnaire. Ils croient que, dans certains cas, les gestionnaires ont les mains liées parce qu'ils ne disposent pas d'un financement stable et parce qu'il est difficile pour eux d'embaucher des employés pour une période indéterminée en raison des divers obstacles bureaucratiques qu'ils doivent surmonter. Deux des participants ont même indiqué que c'était pour leur propre bien que leur gestionnaire les maintenait dans un poste de durée déterminée. Si leur poste devenait un poste de durée indéterminée, ils auraient à participer à un concours public auquel se présenteraient des centaines de candidats et risqueraient ainsi de perdre leur emploi.

Dans certains ministères, les participants étaient plus portés à déclarer que, dans leur lieu de travail, l'emploi pour une période déterminée était utilisé aux fins prévues. Par exemple, les employés nommés pour une période déterminée qui participaient à des projets de recherche scientifique dans des ministères tels qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada ou l'ACDI, ou à des enquêtes précises menées à la GRC, croyaient que leurs fonctions étaient vraiment de nature temporaire et qu'il s'agissait donc vraiment d'un emploi de durée déterminée. Toutefois, même dans ces cas, les participants ont précisé qu'une enquête est immanquablement suivie d'une autre enquête et qu'un projet de recherche en suit un autre et que, après un certain temps, les employés embauchés pour une période déterminée devraient être nommés à un poste de durée indéterminée et que leur employeur devrait avoir à leur trouver un tel poste.

## 2. Traitement des employés nommés pour une période déterminée

### *Connaissance de la durée maximale de l'emploi pour une période déterminée avant d'atteindre le statut d'employé nommé pour une période indéterminée*

En vertu de la politique actuelle du Conseil du Trésor, la personne qui occupe un poste de durée déterminée et qui compte plus de cinq années de service continu dans le même ministère ou organisme doit être nommée pour une période indéterminée. Certains étaient parfaitement au courant de cette politique, mais bien d'autres ne savaient pas qu'elle existait, encore moins qu'il y avait une limite de cinq ans. En général, les participants ont déclaré avoir entendu dire qu'ils seraient nommés pour une période indéterminée au bout de cinq ans. Toutefois, ils étaient peu nombreux à en être certains, et la majorité ne connaissait pas les modalités d'application de cette politique. Par exemple, la grande majorité ne savait pas si leur période de service serait reconnue advenant une interruption de service.

Les participants n'étaient pas du tout certains non plus si leur période d'emploi serait comprise dans la période cumulative de cinq ans s'ils devaient changer de ministère ou d'emploi de durée déterminée. Certains avaient l'impression qu'ils devaient demeurer dans le même poste pendant toute la période de cinq ans pour pouvoir être nommés pour une période indéterminée, alors que d'autres pensaient qu'ils pouvaient passer d'un ministère à l'autre et faire compter leurs périodes d'emploi dans la période de cinq ans. Il faut dire que, pour ajouter à la confusion, certaines personnes occupaient un poste de durée déterminée depuis huit ans et que, pendant le gel de l'embauche survenu dans les années 90, leur période d'emploi de durée déterminée n'a pas été reconnue. Bien des participants croyaient également que, même si la règle de cinq ans existe sur

papier, elle contient probablement de nombreuses échappatoires dont le gouvernement peut se servir pour ne pas avoir à offrir un poste de durée indéterminée à une personne nommée pour une période déterminée.

Peu de participants connaissaient quelqu'un qui avait été nommé pour une période indéterminée après avoir travaillé pendant cinq dans un poste de durée déterminée. Certains ont raconté des anecdotes à ce sujet, mais la plupart espèrent et croient être nommés pour une période indéterminée sans avoir à attendre aussi longtemps.

Par ailleurs, on semble être plus ou moins au courant de l'incidence des interruptions de service sur la période cumulative de cinq ans. Certains participants avaient entendu des anecdotes à ce sujet ou connaissaient personnellement des employés nommés pour une période déterminée qui approchaient les cinq ans et dont la nomination n'a pas été renouvelée afin qu'on puisse les réembaucher plus tard pour une période déterminée sans avoir à leur offrir un poste de durée indéterminée. Tous ont déclaré être scandalisés à l'idée que leur employeur puisse agir ainsi juste pour les empêcher d'être nommés pour une période indéterminée. Certains avaient entendu des rumeurs à ce sujet, mais aucun des participants n'a indiqué avoir été personnellement témoin de ce genre de situation.

L'opinion générale était qu'un employé occupant un poste de durée déterminée ne devrait pas à avoir à attendre aussi longtemps avant d'être nommé pour une période indéterminée. Les participants ont souvent fait remarquer qu'un employeur devrait être en mesure de juger après six mois si un employé est compétent ou non, et que rien ne pouvait justifier une période d'essai aussi longue. À leur avis, si un employé fournit un bon rendement après un an ou deux, cela prouve qu'il est compétent et qu'il faudrait le garder. Sinon, la fonction publique devra se résigner à perdre des employés expérimentés qui ont une bonne connaissance de leur travail et à les remplacer continuellement par d'autres personnes qui n'ont pas la formation voulue.

De même, lorsque la règle de cinq ans a été abordée dans le contexte des raisons pour lesquelles on est censé avoir recours à l'emploi pour une période déterminée, deux points ont été fréquemment soulevés par les participants. De toute évidence, un emploi qui dure deux ou trois ans *n'est pas* un emploi temporaire; cet emploi n'est pas près de disparaître, peu importe la personne qui l'occupe. De même, quand on embauche une personne pour remplacer un employé qui est absent temporairement et que cet employé est toujours absent après deux ans, trois tout au plus, il est alors évident que cet employé *ne reviendra pas*.

Les participants estiment que la durée de la période de service à accomplir avant d'être nommé pour une période indéterminée pourrait être de six mois à trois ans, mais la plupart considèrent qu'une période de deux ans serait raisonnable. La très grande majorité pense que toutes les périodes d'emploi de durée déterminée devraient être reconnues sans égard aux interruptions de service, et ce à l'échelle de la fonction publique fédérale, afin que les employés nommés pour une période déterminée puissent se sentir libres d'accepter un autre poste de durée déterminée dans un autre ministère sans craindre de perdre le temps qu'ils ont accumulé.

### *Désavantages d'être nommé pour une période déterminée*

Les employés nommés pour une période déterminée qui ont participé aux groupes de discussion avaient beaucoup à dire au sujet des désavantages que présente leur statut. Voici les principaux points qu'ils ont soulevés :

### *Insécurité*

De toute évidence, il s'agit là de la principale préoccupation des employés nommés pour une période déterminée. Les participants ont mentionné à maintes reprises qu'ils n'avaient aucune sécurité d'emploi. Certains ont indiqué que leur gestionnaire leur avait assuré que leur nomination serait renouvelée, mais qu'ils ne peuvent jamais en être certains. De nombreux participants ont signalé qu'il leur fallait se résigner au fait que leur nomination pourrait être révoquée en tout temps, ou simplement ne pas être renouvelée, et que l'employeur ne serait pas tenu de justifier sa décision si cela se produisait.

Il arrive souvent que des employés nommés pour une période déterminée doivent attendre jusqu'au dernier jour de leur période d'emploi pour savoir s'ils doivent revenir travailler le lendemain. De nombreux participants ont indiqué avoir une famille et une hypothèque, et vivre constamment dans l'incertitude. Certains ont même signalé qu'il était difficile pour un employé nommé pour une période déterminée d'obtenir un emprunt ou une hypothèque parce que les institutions financières considèrent qu'il ne représente pas un bon risque de crédit. Il est impossible de faire des projets à long terme. D'autres craignent de devenir invalides ou malades et se demandent ce qui leur arriverait. Ils présument que leur nomination prendrait fin immédiatement puisqu'ils deviendraient alors un handicap pour leur employeur. Certains se demandent aussi si une employée nommée pour une période déterminée peut prendre un congé de maternité ou si elle doit tout simplement s'assurer de ne jamais tomber enceinte.

Bien des participants ont indiqué que, chaque fois que leur emploi de durée déterminée tirait à sa fin, ils devenaient très inquiets et ne savaient pas s'ils devaient ou non chercher un autre emploi. Ils croient qu'ils seront les premiers à partir si le gouvernement décide de réduire ses dépenses, ou si leur ministère doit effectuer des compressions. Au MAECI et à l'ACDI, les employés nommés pour une période déterminée sont également inquiets parce qu'ils savent que des personnes nommées pour une période indéterminée sont affectées à l'étranger et qu'ils pourraient avoir à céder leur place lorsque ces personnes reviendront au Canada.

Certains employés nommés pour une période déterminée déclarent n'avoir aucune inquiétude à ce sujet puisque leur nomination est toujours renouvelée et qu'ils se sentent indispensables. Toutefois, même ces employés préféreraient avoir une plus grande sécurité d'emploi sur papier.

### *Le stress d'avoir à faire ses preuves*

Une autre plainte courante chez les participants. Les employés nommés pour une période déterminée ont l'impression que, même après plusieurs années d'emploi, ils courent toujours le risque d'être licenciés sans explication à n'importe quel moment et qu'ils doivent constamment faire leurs preuves en travaillant deux fois plus fort que les employés nommés pour une période indéterminée. Bon nombre semblent éprouver du ressentiment envers les employés nommés pour une période indéterminée parce qu'ils ont un « emploi à vie » et qu'ils peuvent partir à 17 heures piles et jouer au Solitaire sur leur ordinateur sans que personne ne dise quoi que ce soit. Les employés nommés pour une période déterminée se sentent constamment obligés de donner 110 p. 100 d'eux-mêmes de peur que leur nomination ne soit pas renouvelée.

### *Devoir faire attention à ce qu'on dit*

Les participants ont indiqué qu'ils devaient, en tant qu'employés nommés pour une période déterminée, faire particulièrement attention aux intrigues de bureau. Ils ne participeraient jamais à des activités syndicales ni ne voudraient donner l'impression qu'ils se plaignent de quoi que ce soit parce que rien n'empêche l'employeur de ne pas renouveler leur nomination. Ils pensent qu'ils doivent éviter à tout prix de se faire des ennemis au travail et qu'il leur faut endurer en silence tous les abus possibles sans jamais se plaindre. Certains croient qu'ils ne peuvent même pas se permettre de faire des plaisanteries parce qu'elles pourraient être mal interprétées et qu'ils pourraient alors perdre leur emploi. Ils ne contesteraient jamais les résultats d'un concours ni ne présenteraient une plainte officielle à propos de quoi que ce soit. Les employés nommés pour une période déterminée considèrent ainsi que leurs conditions de travail sont bien différentes de celles des employés nommés pour une période indéterminée, qui peuvent faire ou dire à peu près n'importe quoi parce qu'il est très difficile de les congédier.

### *Devoir se présenter continuellement à des concours pour leur emploi*

L'un des aspects que détestent le plus les employés nommés pour une période déterminée au sujet de leur situation est le fait qu'ils ont à subir des examens et à se présenter à des concours simplement pour garder leur emploi. Certains ont indiqué avoir travaillé cinq ou six périodes consécutives de six mois et avoir dû se présenter chaque fois à un concours public, ce qui est non seulement très stressant, mais aussi très injuste. Les employés nommés pour une période déterminée ont souvent la formation nécessaire pour accomplir leurs tâches et exercent bien leurs fonctions, mais ils peuvent très bien ne pas être reçus à un concours juste parce qu'ils ont obtenu une moins bonne note à un examen ou parce qu'ils paraissent moins bien « sur papier ». De plus, il est très stressant et désagréable au travail de savoir que vous devez faire concurrence à vos collègues pour votre emploi.

***Perte d'ancienneté lors d'un changement de ministère***

Certains employés nommés pour une période déterminée se plaignent de ne jamais pouvoir accepter d'emploi ou de détachement dans un autre ministère sans perdre tout le temps qu'ils ont accumulé en vue de leur nomination pour une période indéterminée. Ils n'ont donc jamais la possibilité de se familiariser avec toute la gamme d'emplois possibles dans la fonction publique fédérale.

En outre, bon nombre des postes affichés sont réservés aux employés nommés pour une période indéterminée, ce qui veut dire qu'ils ne peuvent même pas essayer d'obtenir ces postes. On s'en plaint surtout dans la RCN, où le gouvernement offre un large éventail de postes auxquels on aimerait avoir accès au lieu de rester confiné dans le même ministère.

***Absence d'avancement professionnel***

Certains ont indiqué qu'il était très difficile pour les employés nommés pour une période déterminée d'accéder à des postes de niveau supérieur ou de progresser dans leur carrière. Faire reclassifier leur poste est apparemment un cauchemar bureaucratique et, plus souvent qu'autrement, ils se font dire qu'ils ne peuvent accomplir que les fonctions qu'ils exercent actuellement. Ils ont souvent l'impression d'être dans un « cul-de-sac ».

***Absence de possibilités de formation***

Certains se plaignent de ne recevoir que la formation jugée essentielle à l'exercice de leurs fonctions et de ne pouvoir participer à des activités de formation qui leur permettraient d'élargir leurs compétences, contrairement aux employés nommés pour une période indéterminée qui peuvent obtenir facilement un congé pour suivre ce genre de formation. Ceux qui s'en plaignent le plus souvent travaillent dans des ministères dont l'effectif est composé de nombreux employés nommés pour une période déterminée et de nombreux employés nommés pour une période indéterminée. Dans certains lieux de travail plus petits, où il n'y a qu'une seule personne nommée pour une période déterminée parmi de nombreux autres employés, le problème semble moins se poser.

***Absence de représentation par le syndicat et incapacité de présenter un grief***

Certains participants ont déploré également que leur syndicat ne semblait jamais vouloir les défendre lorsqu'un différend les opposait à leur employeur et qu'il ne faisait rien pour améliorer la situation des employés nommés pour une période déterminée. Cela était surtout vrai dans certains des ministères qui embauchent un très grand nombre d'employés pour une période déterminée, comme le MPO et DRHC. On a l'impression que le rôle de l'AFPC consiste à protéger les employés nommés pour une période indéterminée et on ne voit pas comment cette organisation pourrait également défendre les intérêts des employés nommés pour une période déterminée. Certains se demandent pourquoi ils versent des cotisations syndicales puisqu'il leur semble que le syndicat ne pourrait les aider d'aucune façon et qu'ils n'ont pas le droit de présenter un grief.

### *Absence de sentiment de loyauté envers l'employeur*

D'après un certain nombre de participants, l'un des désavantages d'occuper un poste de durée déterminée est la démotivation. Il est difficile d'éprouver un sentiment de loyauté envers son employeur ou son emploi quand on vous traite comme si vous pouviez facilement être remplacé. De plus, plusieurs participants ont indiqué qu'ils seraient plus productifs s'ils n'avaient pas à passer autant de temps à postuler d'autres emplois au gouvernement et à se présenter à des concours.

### *Avantages d'être nommé pour une période déterminée*

La plupart des participants se sont mis à rire quand on leur a demandé quels étaient les avantages d'une nomination pour une période déterminée. Ils étaient presque unanimes à ne pouvoir concevoir qu'il puisse y avoir un avantage à être nommé pour une période déterminée plutôt qu'indéterminée. Un ou deux jeunes participants ont toutefois mentionné qu'ils y voyaient un avantage puisqu'ils ne prévoyaient pas nécessairement faire carrière dans la fonction publique et qu'ils craignaient qu'une nomination pour une période indéterminée ne les incite à cesser de chercher d'autres débouchés.

### *Traitement en milieu de travail et discrimination sociale*

Les participants ont vécu toutes sortes d'expériences en ce qui concerne leur traitement dans leur milieu de travail. Ils avaient peu de plaintes à formuler au sujet de questions telles que les congés annuels ou les postes de travail. De l'avis des participants, si certains n'obtenaient pas toujours ce qu'ils voulaient à cet égard, ce n'était pas tant parce qu'ils occupaient un poste de durée déterminée, mais plutôt parce qu'ils avaient moins d'ancienneté. Quelques participants se sont plaints d'avoir à accomplir des tâches de bas niveau qu'on ne confierait jamais à un employé nommé pour une période indéterminée, comme du classement, mais encore une fois ils étaient peu nombreux. Certaines personnes ont mentionné également qu'elles ne savaient pas exactement ce qui leur arriverait si elles devenaient gravement malades ou enceintes. Elles craignaient que leur employeur ne décide dès la première occasion de ne pas renouveler leur nomination.

Les employés nommés pour une période déterminée qui ont participé aux groupes de discussion savaient que leur paye et que leurs avantages sociaux étaient régis par la même convention collective que celle des employés occupant un poste de durée indéterminée. En fait, certains participants ont même tenu à préciser que, malgré toutes leurs doléances au sujet de certaines questions entourant l'emploi pour une période déterminée, ils aimaient quand même travailler pour le gouvernement et qu'ils étaient satisfaits de leur paye et de leurs avantages sociaux. Ce commentaire a été formulé le plus souvent par les participants de la région d'Halifax, où le taux de chômage est élevé, et par les participants qui occupaient des postes de commis et d'exploitation.

Les opinions étaient partagées en ce qui concerne la discrimination sociale au travail. Il semblait y avoir une différence marquée d'un ministère à l'autre, et très peu d'uniformité. En général, ce sont ceux qui occupaient un poste de « col blanc », à des endroits où la très grande majorité des employés étaient nommés pour une période indéterminée, qui ont connu les expériences les plus positives. Les personnes travaillant à ces endroits avaient généralement l'impression qu'on les considérait comme des membres à part entière de l'équipe même s'ils n'occupaient qu'un poste de durée déterminée. Certaines de ces personnes ont indiqué que, de toute façon, la plupart de leurs collègues pensaient probablement qu'elles étaient nommées pour une période indéterminée.

Les pires choses que les participants qui se trouvaient dans de telles situations ont signalées étaient, par exemple, qu'on refusait de leur remettre les clés de l'immeuble où ils travaillaient depuis nombre d'années et qu'ils avaient été traités parfois de façon condescendante par un collègue.

Il y avait aussi parmi les participants des employés qui travaillaient à des endroits où presque tous leurs collègues occupaient également un poste de durée déterminée, comme dans les centres d'appels de DRHC. Dans ce genre de situation, il est difficile pour les employés nommés pour une période déterminée de sentir qu'on pratique une discrimination sociale à leur endroit parce qu'ils sont en majorité et que les postes de durée indéterminée sont habituellement occupés par les gestionnaires ou les cadres. Les distinctions observées étaient fondées davantage sur l'ancienneté et le rang que sur l'existence d'un ordre social quelconque entre les employés nommés pour une période déterminée et ceux qui sont nommés pour une période indéterminée. Certains ont également signalé que, dans un tel milieu de travail, il pouvait y avoir deux ou trois employés nommés pour une période indéterminée qui étaient classés au même niveau que les personnes qui occupaient un poste de durée déterminée, et que ceux-ci les considéraient souvent comme des « poids morts » qui ne faisaient pas leur part du travail, alors qu'eux-mêmes se sentaient invincibles en raison de leur statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

Les pires cas de discrimination sociale ont été signalés par des participants qui occupaient des emplois de « col bleu » et qui travaillaient à des endroits où des employés nommés pour une période déterminée et des employés nommés pour une période indéterminée effectuaient le même travail. Ces participants ont déclaré avoir souvent l'impression d'être considérés comme des citoyens de seconde classe et que des employés nommés pour une période indéterminée les taquinaient en leur disant qu'ils pouvaient perdre leur emploi à n'importe quel moment ou qu'ils n'étaient que « temporaires ». Les pires anecdotes ont été racontées par des participants qui travaillaient sur des bases militaires ou sur des navires de la Garde côtière qui partent en mer pendant de longues périodes et à bord desquels il existe une véritable hiérarchie. Dans ces situations, les employés nommés pour une période déterminée sont souvent rabaissés et se font dire qu'ils peuvent perdre leur emploi en tout temps. On ne leur donne même pas d'uniforme pour faire leur travail.

Des participants ont également reproché qu'ils étaient parfois exclus du processus décisionnel dans leur bureau et que les modifications apportées à leurs fonctions leur étaient présentées comme un fait accompli. De plus, comme on l'a dit précédemment, les employés nommés pour une période déterminée se sentent toujours obligés de faire plaisir à tout le monde et de ne jamais créer de remous ou de se plaindre de quoi que ce soit. Ce n'est pas tant parce qu'on pratique ouvertement une discrimination sociale à leur endroit, mais parce que les employés nommés pour une période déterminée éprouvent un sentiment de vulnérabilité qui les amène à censurer eux-mêmes leur comportement.

## 3. Maintien en poste

### *Comparaison de la stabilité d'emploi dans les secteurs privé et public*

En ce qui concerne la sécurité d'emploi relative qu'offrent les secteurs public et privé, il était évident que celle-ci dépend énormément du type de poste qu'occupe la personne. L'opinion générale était que la personne qui occupe un poste de durée indéterminée dans la fonction publique fédérale jouit d'une stabilité d'emploi beaucoup plus grande que la plupart des travailleurs du secteur privé. Certains ont déclaré qu'il y avait peu de sécurité d'emploi dans le secteur privé, sauf dans le cas des travailleurs syndiqués des grandes sociétés qui bénéficient d'une protection contre les licenciements non motivés. D'après les participants, la personne qui travaille dans le secteur privé peut se faire congédier en tout temps juste pour une question de rentabilité. Certains ont indiqué que le secteur public n'offre pas de garantie non plus. À Vancouver, quelques participants ont fait remarquer qu'il y avait eu des congédiements massifs dans la fonction publique provinciale et qu'il s'agissait là d'un exemple de ce qui peut se produire lorsqu'une administration publique décide d'effectuer d'importantes compressions.

Dans le cas des employés nommés pour une période déterminée, la situation est complètement différente en ce sens qu'ils se trouvent manifestement dans une situation beaucoup plus vulnérable que s'ils travaillaient dans le secteur privé. L'entreprise privée qui veut congédier quelqu'un ne peut pas le faire sans raison valable, sinon elle risque d'être poursuivie en justice pour congédiement injustifié. Si vous êtes employé pour une période déterminée, l'employeur peut décider tout simplement de ne pas renouveler votre nomination sans avoir à donner d'explication.

Dans un sens, la stabilité d'emploi dans le secteur privé se situerait quelque part entre l'absence totale de sécurité qu'on retrouve chez les employés nommés pour une période déterminée dans le secteur public et l'emploi supposément « à vie » qu'on associe à une nomination pour une période indéterminée dans le secteur public.

Les employés nommés pour une période déterminée estiment pour la plupart que, s'ils occupaient le même emploi dans le secteur privé, ils auraient décroché un emploi à temps plein depuis longtemps. La perception qu'ont les participants des employeurs du secteur privé est qu'ils sont moins embourbés dans la bureaucratie et plus enclins à reconnaître qu'ils ont intérêt à garder heureux et loyaux les employés productifs et talentueux. De nombreux participants se sont empressés d'ajouter, toutefois, que la plupart des emplois du secteur privé comporteraient moins d'avantages sociaux et que le travail à contrat était aussi possible, ce qui est l'équivalent d'une nomination pour une période déterminée dans le secteur public.

Certains des participants qui occupaient des postes de commis et d'exploitation ont avoué qu'ils gagnaient tout de même plus d'argent dans la fonction publique. Quant aux participants qui avaient des compétences spécialisées, ils n'étaient pas du même avis. La plupart d'entre eux, surtout dans des villes comme Vancouver, Toronto et Winnipeg où la concurrence est vive, avaient l'impression qu'ils pouvaient gagner plus dans le secteur privé. D'après certains, il est admis depuis longtemps que la sécurité d'emploi offerte dans le secteur public est censée compenser pour des salaires inférieurs à ceux du secteur privé. Vu le nombre d'employés nommés pour une période déterminée qu'on trouve maintenant dans le secteur public, ce n'est plus le cas.

### *L'emploi pour une période déterminée comme motif de départ*

Certains participants ont indiqué qu'ils se cherchaient un emploi plus permanent en raison des frustrations inhérentes à un emploi de durée déterminée. La plupart ont signalé qu'ils étaient à la recherche d'un poste de durée indéterminée dans la fonction publique fédérale parce qu'ils tenaient à travailler dans le secteur public, dans la mesure du possible. Les participants dont les compétences ne sont pas très recherchées ou qui occupent un poste de niveau inférieur considèrent qu'un emploi dans le secteur public offre tout de même plus d'avantages qu'un emploi équivalent dans le secteur privé.

Un son de cloche différent se fait entendre chez les employés nommés pour une période déterminée dont les compétences spécialisées sont recherchées. Bon nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient déjà commencé à se chercher un emploi à l'extérieur de la fonction publique et que si on continuait de les « tenir au supplice » dans des postes de durée déterminée, ils finiraient par accepter un emploi ailleurs et l'employeur perdrait alors tout le temps et l'argent qu'il a investi dans leur formation. La plupart de ces personnes avouent qu'elles aiment beaucoup leur travail et qu'elles trouvent très enrichissant de travailler pour le gouvernement, mais elles ne peuvent absolument pas accepter d'avoir à attendre jusqu'à cinq ans avant d'être nommées pour une période indéterminée.

Certains s'inquiétaient de voir que la plupart de postes de durée indéterminée semblaient être occupés par des employés plus âgés et que la nouvelle génération devait se contenter de postes de durée déterminée. Si on ne fait rien pour accommoder les jeunes employés, ils finiront pas quitter la fonction publique et il ne restera plus que les « poids morts », les employés nommés pour une période indéterminée qui sont plus âgés.

De nombreux participants connaissaient des employés nommés pour une période déterminée qui avaient quitté la fonction publique pour un emploi dans le secteur privé, mais ils pouvaient rarement affirmer avec certitude que c'était parce que ces employés occupaient un poste de durée déterminée.

En ce qui a trait au risque de voir des gens de talent quitter la fonction publique en raison de leur statut d'employé nommé pour une période déterminée, les opinions semblent également varier selon la ville où travaillent les participants. Dans la RCN, où le gouvernement est l'un des principaux employeurs, les gens songent plutôt à décrocher un autre emploi dans la fonction publique - quoique de nombreuses personnes possédant des compétences techniques aient quitté la fonction publique pour aller travailler dans le secteur de la haute technologie. À Halifax et, dans une moindre mesure, à Montréal, où l'économie locale n'est pas aussi forte, les gens sont moins portés à croire qu'ils ont le choix. À Vancouver, Toronto et Winnipeg, les gens ont plus l'impression que le secteur privé offre de nombreux débouchés et que le gouvernement fédéral ne devrait pas tenir pour acquis que les employés nommés pour une période déterminée ne peuvent se trouver un emploi ailleurs.

## 4. Modifications à apporter aux politiques sur l'emploi pour une période déterminée

À la fin des séances, on a demandé aux participants de discuter, deux par deux, des modifications qui s'imposent en ce qui concerne le traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée dans le secteur public et de présenter ensuite leurs conclusions à l'ensemble du groupe.

Presque tous les employés nommés pour une période déterminée ont proposé des modifications. En voici les principales :

- ramener de cinq ans à deux ans, ou trois tout au plus, la période au bout de laquelle l'employé embauché pour une période déterminée doit être nommé à un poste de durée indéterminée;

- ne plus exiger que la période requise soit accomplie dans le même ministère et sans interruption de service. Toute la période d'emploi de durée déterminée devrait compter peu importe les interruptions de service (à moins qu'elles ne soient de plusieurs années) et les employés nommés pour une période déterminée devraient être en mesure de travailler dans différents ministères sans perdre le temps qu'ils ont accumulé;

- l'employeur devrait avoir à donner un préavis aux employés nommés pour une période déterminée dont la nomination n'est pas renouvelée. Ce préavis devrait être fonction de la durée de la nomination. Par exemple, dans le cas d'une nomination d'une durée de six mois, il faudrait prévenir l'employé au moins un mois avant la fin de sa nomination;

- remettre à tous les nouveaux employés nommés pour une période déterminée une trousse d'orientation pour qu'ils puissent savoir exactement quels sont leurs droits et comment fonctionne la règle des « cinq ans »;

- cesser d'obliger les employés nommés pour une période déterminée à se présenter à des concours publics juste pour garder leur emploi. S'ils fournissent un bon rendement, leur nomination devrait être renouvelée sans qu'ils aient à poser de nouveau leur candidature.

Autres suggestions fréquentes :

- obliger les gestionnaires à justifier l'embauche d'un aussi grand nombre d'employés pour une période déterminée. Ils devraient avoir à expliquer pourquoi un poste doit être de durée déterminée;

- les employés nommés pour une période déterminée devraient avoir leur propre représentant syndical, qui veillerait en premier lieu à défendre leurs intérêts;

- les employés nommés pour une période déterminée devraient avoir exactement les mêmes possibilités de formation que les employés qui occupent un poste de durée indéterminée;

- les employés nommés pour une période déterminée devraient pouvoir être détachés à d'autres postes dans la fonction publique et se sentir libres de changer de ministère sans être pénalisés;

- les ministères devraient fournir des services de soutien et d'orientation professionnelle aux employés nommés pour une période déterminée dont la nomination *n'est pas* renouvelée, afin de les aider à se trouver un autre emploi;

- après un an, l'employé nommé pour une période déterminée qui est l'objet d'une cessation d'emploi involontaire devrait avoir droit à une indemnité de départ;

- allonger la durée des nominations. En général, à moins de circonstances particulières, les nominations devraient être d'une durée d'au moins un an. Rien ne saurait justifier l'embauche d'une personne pour une période aussi courte que trois mois;

- créer un répertoire d'employés nommés pour une période déterminée pour qu'ils puissent être placés dans de nouveaux postes n'importe où dans la fonction publique;

- veiller à ce que les employés nommés pour une période déterminée soient appréciés à leur juste valeur et soient traités avec respect au travail;

- le poste qu'occupe l'employé nommé pour une période indéterminée qui part indéfiniment en congé sans raison valable ou qui est détaché en permanence ne devrait plus lui être réservé, car il est alors impossible pour l'employé nommé pour une période déterminée qui le remplace de devenir permanent;

- faire en sorte que les employés nommés pour une période indéterminée dont le rendement laisse à désirer puissent être congédiés plus facilement. Les gestionnaires éprouveraient alors moins de réticence à accorder le statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

## Annexe – Ordre du jour des discussions

**Comité mixte de l'AFPC et du SCT**
**Groupes de discussion d'employés nommés pour une période déterminée**
**Ordre du jour**
**PN5137**
**Ébauche finale - le 15 avril 2002**

***Présentations (10 minutes)***

Bienvenue parmi nous. Nous voulons connaître votre opinion. Pas ce que vous pensez que les autres pensent, mais bien votre opinion à vous!

Sentez-vous tout à fait libre d'exprimer votre point de vue. Même si vous êtes la seule personne sur dix à être de cet avis, des centaines de milliers de personnes à travers le pays pensent peut-être de la même façon que vous.

Vous n'avez pas à m'adresser directement toutes vos observations; vous pouvez échanger des idées et des arguments entre vous.

J'enregistre vos propos et vous observe pour m'aider à rédiger mon rapport.

Je vais peut-être prendre pendant les discussions quelques notes qui me serviront d'aide-mémoire.

L'hôtesse (moi) vous remettra vos incitatifs à la fin de la séance.

Vous avez tous été invités à faire partie de ce groupe dans le cadre de consultations sur la manière dont sont traités les employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale. Ces consultations sont menées au nom d'un comité mixte composé de représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

J'aimerais maintenant vous demander de vous présenter à tour de rôle. Dites-nous qui vous êtes, où vous travaillez et quels sont vos passe-temps préférés.

En quoi consiste exactement votre emploi?

***Recrutement d'employés pour une période déterminée (30 minutes)***

Comme nous allons discuter de vos expériences à titre d'employés nommés pour une période déterminée, vous pourriez peut-être commencer par nous parler de vos antécédents professionnels dans la fonction publique fédérale et, en particulier, de la première fois que vous avez obtenu une nomination pour une période déterminée.

Pourquoi avez-vous été nommé pour une période déterminée plutôt qu'indéterminée?

Comment aviez-vous appris l'existence de votre poste de durée déterminée?

**Questions supplémentaires :** bouche à oreille, annonces, je connaissais personnellement le gestionnaire, centre d'emploi du gouvernement.

Est-ce qu'on vous a initialement embauché pour une période déterminée de courte durée ou de longue durée? Comment ce poste vous a-t-il été décrit la première fois?

Envisagez-vous une carrière à long terme dans la fonction publique fédérale?

Si on vous offrait un poste de durée indéterminée, l'accepteriez–vous?

Selon vous, à quelles fins le gouvernement fédéral est-il censé embaucher des personnes pour une période déterminée et quel est le but de ce mode d'embauche dans la fonction publique?

Croyez-vous que l'emploi de durée déterminée à votre lieu de travail est utilisé de la façon dont on avait prévu l'utiliser initialement? Ou est-ce que les gestionnaires se servent de ce mécanisme plus souvent qu'ils ne le devraient?

Qu'est-ce qui pourrait motiver, selon vous, votre employeur à vous garder dans un poste de durée déterminée plutôt que de vous offrir un poste permanent?

***Traitement des employés nommés pour une période déterminée (40 minutes)***

Après combien de temps un employé nommé pour une période déterminée doit-il se voir offrir un poste de durée indéterminée?

Est-ce toujours ce qui se produit à votre lieu de travail?

Est-il déjà arrivé qu'on ne renouvelle pas la nomination d'un employé afin de pouvoir recommencer la période de cinq ans?

Que pensez-vous de cette façon de faire?

Quelle serait d'après vous une période raisonnable?

Devrait-il s'agir de la période totale d'emploi, peu importe les interruptions?

Qu'est-ce qui différencie un employé nommé pour une période déterminée d'un employé permanent (c.-à.-d. nommé pour une période indéterminée)?

Quels sont les avantages et les inconvénients?

Y a-t-il des avantages à être nommé pour une période déterminée?

À votre lieu de travail, comment vous traite-t-on comme employé nommé pour une période déterminée? Êtes-vous traité de la même façon que vos collègues en ce qui concerne, par exemple, les heures de travail, le choix des périodes de vacances et les possibilités de formation?

Les employés embauchés pour une période déterminée et les employés nommés pour une période indéterminée sont-ils traités différemment à d'autres égards?

**Questions supplémentaires :** Avez-vous droit aux mêmes avantages sociaux? Êtes-vous visé par la convention collective?

Discrimination sociale?

Les décisions en matière de dotation sont-elles prises différemment dans le cas des employés nommés pour une période déterminée par rapport aux employés nommés pour une période indéterminée?

En quoi cela vous touche-t-il?

***Maintien en poste (20 minutes)***

Comme vous le savez, nous avons tous le choix en matière d'emploi. Si vous travailliez ailleurs, croyez-vous qu'on vous aurait offert un poste permanent plus tôt?

Connaissez-vous des gens qui ont quitté le gouvernement fédéral pour occuper un emploi ailleurs parce qu'ils voulaient une plus grande sécurité d'emploi? Ou est-ce que cela n'arrive pas vraiment à votre connaissance?

Avez-vous déjà été tenté de chercher un autre emploi parce que vous vouliez un poste dont la durée n'est pas limitée?

La fonction publique est-elle perçue d'après vous comme un lieu de travail plus stable ou moins stable que le secteur privé? La perception est-elle la même quand on est employé pour une période déterminée?

Des employés talentueux ont-ils quitté leur emploi pour aller travailler dans le secteur privé parce que cela faisait trop longtemps qu'ils occupaient un poste de durée déterminée?

***Correctifs proposés (10 minutes)***

Comment pourrait-on améliorer la façon dont sont traités les employés nommés pour une période déterminée, à moins que vous ne soyiez satisfait du statu quo?

Que faudrait-il changer?

**MERCI DE VOTRE PARTICIPATION**

**Document à l'appui B**

# Sondage auprès des gestionnaires qui embauchent dans la fonction publique fédérale

## Rapport final

Présenté au

Comité mixte de l'AFPC et du SCT

le 31 mai 2002

# Table des matières

**Principales constatations** ..... 1

**Introduction** ..... 4

**Méthodologie** ..... 4

**Profil des répondants au sondage** ..... 6

**Données démographiques** ..... 8

1.0 – Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée ..... 12

1.1 Récentes activités de recrutement ..... 12
1.2 Raisons justifiant le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée ..... 13
1.3 Critères de sélection des employés nommés pour une période déterminée ..... 16
1.4 Valeurs des gestionnaires en matière de dotation ..... 17
1.5 Durée des nominations initiales ..... 20
1.6 Informer les nouveaux employés nommés pour une période déterminée au sujet des perspectives d'emplois de durée indéterminée ..... 21

2.0 – Prolongation des contrats des employés nommés pour une période déterminée ..... 24

2.1 Nombre de prolongations antérieures ..... 24
2.2 Durée des prolongations pour une durée déterminée ..... 25
2.3 Raisons de la prolongation des emplois de durée déterminée ..... 26
2.4 Raisons de la non-prolongation des emplois de durée déterminée ..... 27
2.5 Nombre de prolongations avant la conversion à un poste de durée indéterminée ..... 30

3.0 – Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée dans le milieu de travail ..... 31

3.1 Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée et aux employés nommés pour une période indéterminée ..... 31
3.2 Explications sur le traitement différent en cours d'emploi ..... 32

4.0 – Interruptions du service ..... 33

4.1 Fréquence des interruptions du service ..... 34
4.2 Raisons des interruptions du service ..... 34

5.0 – Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée pour occuper des postes de durée indéterminée ..... 35

5.1 Nombre d'employés nommés pour une période déterminée recrutés dans des postes de durée indéterminée ..... 35

6.0 – Le phénomène des conversions au bout de cinq ans ..... 36

6.1 La fréquence des conversions au bout de cinq ans ..... 36
6.2 Nombre d'années avant la conversion à un poste de durée indéterminée ..... 37
6.3 Raisons pour lesquelles les employés nommés pour une période déterminée n'obtiennent pas de poste de durée indéterminée ..... 40

7.0 – Questions touchant le maintien en poste ..... 42

7.1 Raisons du départ d'employés nommés pour une période déterminée ..... 42

8.0 – Conclusions ..... 43

## Principales constatations

- Lorsqu'on examine pourquoi les gestionnaires recrutent pour une période déterminée, pourquoi ils ne renouvellent pas les nominations pour une période déterminée et quelles raisons ils donnent pour expliquer que les personnes nommées pour une période déterminée n'obtiennent pas de poste de durée indéterminée, plusieurs facteurs ressortent :

    - Les besoins opérationnels à court terme, le remplacement temporaire d'un employé absent et l'instabilité ou l'insuffisance du financement sont les raisons les plus souvent invoquées pour expliquer le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée, le non-renouvellement de leur emploi ou leur non-accession à la permanence;

    - Le recours à des personnes nommées pour une période déterminée afin d'établir si elles sont aptes à occuper l'emploi de façon permanente est aussi un facteur;

    - En troisième lieu, on souhaite combler rapidement un poste vacant ou accélérer la dotation en personnel.

- Lorsqu'un employé nommé pour une période déterminée est recruté, plutôt qu'un employé nommé pour une période indéterminée, c'est le plus souvent pour des raisons de commodité et de rapidité du processus.

- La plupart des gestionnaires qui embauchent disent avoir prolongé la nomination d'un employé nommé pour une période déterminée au cours des 12 derniers mois.

- En général, les gestionnaires sont en faveur d'une période plus courte avant la conversion automatique de l'emploi en poste de durée indéterminée. Soixante-cinq pour cent des gestionnaires sont en faveur d'une telle conversion dans un délai de trois ans ou moins.

- Les gestionnaires disent que diverses raisons motivent les employés nommés pour une période déterminée à accepter un emploi ailleurs. Souvent, ces employés ont obtenu un poste de durée indéterminée ailleurs ou partent parce qu'ils croient avoir de meilleures chances d'obtenir un emploi de durée indéterminée ailleurs.

- Les employés nommés pour une période indéterminée sont plus susceptibles d'avoir la priorité sur les employés nommés pour une période déterminée dans les investissements en ressources humaines à long terme, comme les occasions de formation et d'apprentissage et les responsabilités en matière de décision. Les raisons fournies sont l'insuffisance du financement de la formation et l'impression que le taux de roulement chez les employés nommés pour une période déterminée ne justifie pas un tel investissement.

- Le rapport révèle en outre que si l'objectif devait être de réduire le nombre d'employés nommés pour une période déterminée, pour une réduction maximale, il faudrait soit obtenir un financement plus stable soit créer des mécanismes qui permettraient de gérer systématiquement le risque que présente le recrutement d'employés permanents alors que le financement et les besoins opérationnels sont à court terme.

## Introduction

Le Comité mixte de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée ainsi que la Direction de la recherche de la Commission de la fonction publique (CFP) du Canada ont établi le besoin de faire une recherche sur les pratiques de dotation des gestionnaires qui embauchent à la fonction publique fédérale, en ce qui concerne l'embauche des employés nommés pour une période déterminée. Le sondage qui en a résulté – le Sondage auprès des gestionnaires qui embauchent (SGE) – tente de combler une importante lacune dans nos connaissances sur le système de dotation. Alors que d'autres recherches ont mis l'accent sur les questions de recrutement et de maintien en poste[1] du point de vue des employés et candidats potentiels à la fonction publique, peu d'études systématiques ont porté sur l'embauche du point de vue des gestionnaires[2].

La CFP a entrepris cette recherche parce qu'elle vient appuyer l'analyse institutionnelle du système de ressources humaines. Toutefois, l'objectif précis du sondage était de soutenir les travaux du Comité consultatif de l'AFPC et du SCT. Ce comité mixte de représentants syndicaux et patronaux a été créé à la suite de la plus récente série de négociations afin d'examiner les questions liées à l'emploi de durée déterminée et de formuler des recommandations pour que soient apportés des changements aux politiques dans ce domaine.

Le présent rapport donne un bref aperçu des principales constatations du sondage et renferme un profil démographique des répondants au sondage (sexe, langue, études), un aperçu des constatations du sondage et une copie du questionnaire final dans lequel les résultats en pourcentage sont insérés à chacune des questions (Top-Line Questionnaire).

## Méthodologie

La Direction de la recherche de la CFP, en collaboration avec le comité mixte, a mis au point l'instrument du sondage sur une période de deux semaines, entre le 15 mars et le 28 avril 2002[3]. La CFP a retenu les services de l'entreprise Ipsos-Reid pour gérer le sondage via Internet en exploitant les capacités électroniques du QCWeb. L'adresse du site Web du sondage, lequel se trouvait dans un serveur de Ipsos-Reid distinct, a été communiquée à chaque répondant potentiel.

---

1 Voir, par exemple : « La voie future : Défis du recrutement et du maintien en poste à la fonction publique », février 2002, http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/reports-rapports/ra-vf/index_f.htm; « La prochaine vague de recrutement – Sondage d'opinion auprès des étudiants et étudiantes ayant un emploi dans la fonction publique », http://www.psc-cfp.gc.ca/research/surveys/students/final_f.htm; et « Joindre les rangs de l'effectif de base – Rapport préliminaire sur l'enquête auprès des nouveaux employés nommés pour une durée indéterminée à la fonction publique fédérale », http://www.psc-cfp.gc.ca/research/surveys/newhires_f.htm.

2 Le Programme de sondages spéciaux s'est intéressé aux pratiques de dotation des gestionnaires, mais non aux questions qui intéressent le comité mixte.

3 En l'occurrence, le temps d'élaboration équivalait au tiers ou au quart du temps d'élaboration normal d'un instrument de sondage en raison des échéances imposées par le client (Comité mixte de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée). En raison des très importantes contraintes de temps, l'instrument n'a pas été mis à l'essai avant son utilisation.

En outre, un numéro d'identification personnel (NIP) a été fourni à chaque répondant, pour des raisons de confidentialité. Une fois rendus sur le site Web de Ipsos-Reid, les répondants potentiels entraient un NIP unique et remplissaient le sondage[4].

Le sondage en direct a été réalisé du 10 au 29 avril 2002. Deux envois électroniques distincts ont été faits. Un premier envoi à 5 987 répondants potentiels, le 10 avril, et un second à 1 502 répondants potentiels, le 19 avril.

## Méthodologie d'échantillonnage

L'échantillon de base du Sondage auprès de gestionnaires qui embauchent a été établi en tirant 5 975 noms au hasard du bassin de EX, équivalents EX, EX moins 1 et EX moins 2 à même la base de données du système de paye du SCT, à la fin de septembre 2001[5]. Comme il n'existe pas de systèmes de données centraux permettant d'identifier les gestionnaires qui embauchent dans la fonction publique, l'accent a été mis sur les postes les plus susceptibles d'être occupés par des gestionnaires qui embauchent.

Parce que le sondage devait se faire via Internet, l'échantillon final de participants potentiels était composé de personnes dont on avait pu repérer l'adresse électronique[6].

Comme prévu, les personnes invitées à participer n'étaient pas toutes nécessairement admissibles à remplir le sondage, en tant que gestionnaires qui embauchent. Un peu plus de 50 % de nos répondants initiaux étaient des gestionnaires qui embauchent.

On a demandé aux répondants qui n'étaient pas des gestionnaires qui embauchent de transmettre l'invitation à participer à un gestionnaire compétent de leur unité de travail. Ainsi, il est possible qu'il y ait eu biais dans les réponses. Plus de la moitié (996) des répondants ont été éliminés parce qu'ils n'étaient pas des gestionnaires qui embauchent; 53 autres répondants potentiels ont décliné l'invitation à participer et 85 invitations électroniques n'ont pas été reçues parce que les adresses électroniques étaient inexactes.

---

[4] Chaque NIP était valide le temps de remplir un sondage. Les répondants qui interrompaient le sondage avant de finir de le remplir pouvaient accéder de nouveau au site en se servant de leur NIP pour finir de le remplir.

[5] Ce bassin contenait 27 855 noms aux niveaux suivants : 1 929 cadres supérieurs, 4 488 équivalents EX, 8 693 EX moins 1 et 12 775 EX moins 2. En raison des contraintes de temps imposées par le Comité de l'AFC et du SCT, il n'a pas été possible de cibler des gestionnaires qui embauchent à d'autres niveaux.

[6] On a trouvé les adresses électroniques de 5 313 des 5 975 individus de l'échantillon de départ. Cet échantillon a été enrichi de 674 autres adresses électroniques de participants du MDN (n=324) et de MPO (n=350) parce que ces ministères ont été incapables de fournir les adresses électroniques dans les délais requis. Comme on s'inquiétait des taux de réponse, 1 502 autres invitations ont été lancées à d'autres équivalents EX, EX moins 1 et EX moins 2. Ces deux échantillons ont été tirés d'une base de données d'adresses électroniques utilisée pour un sondage antérieur auprès de gestionnaires et de professionnels.

Tous les répondants potentiels ont été informés qu'à la fin du sondage, ils seraient inscrits au tirage d'un agenda électronique Palm Pilot. Ce tirage a été supervisé par Ipsos-Reid pour garantir la confidentialité des répondants.

Au total, 973 gestionnaires qui embauchent ont rempli le sondage. Les données n'ont pas été pondérées parce qu'on ignorait le nombre exact de gestionnaires qui embauchent dans la fonction publique fédérale. La marge d'erreur globale de ce sondage est de ±3,14 %, 19 fois sur 20, pour l'ensemble de la population sondée. Une analyse des sous-groupes ferait augmenter les marges d'erreur.

Une autre contrainte méthodologique était que le sondage s'adressait uniquement aux gestionnaires des niveaux EX-1, équivalent EX, EX moins 1 et EX moins 2.

Il convient de signaler un dernier point au sujet de la présentation de nos constatations dans le présent rapport. Dans sept questions, on a demandé aux gestionnaires qui embauchent d'indiquer les trois principales raisons susceptibles d'expliquer pourquoi ils avaient pris telle décision ou posé tel geste. De façon générale, on a demandé aux répondants d'examiner une liste de dix réponses possibles ou plus et de choisir leurs trois principales raisons. Pour éviter d'encombrer le rapport de tableaux indiquant combien de fois chaque réponse possible a été choisie comme premier, deuxième ou troisième choix, nous avons combiné les réponses en une donnée composite sur les « mentions totales » de chaque réponse. Ainsi, les résultats de chacune des sept questions comportant des « mentions totales » donnent au lecteur une idée de la variété et de la pondération relative des facteurs pris en considération par les gestionnaires qui embauchent lorsqu'ils prennent leurs décisions de dotation.

## Profil des répondants au sondage

Le tableau suivant donne un aperçu démographique des répondants au Sondage auprès des gestionnaires qui embauchent[*].

***Profil des répondants***

| | |
|---|---|
| **Sexe** | |
| Homme | 61 % |
| Femme | 39 % |
| **Âge** | |
| 25-34 | 3 % |
| 35-44 | 26 % |
| 45-54 | 54 % |
| 55-64 | 15 % |
| 65-74 | 1 % |

[*] Veuillez prendre note que le profil ne concerne que les gestionnaires qui embauchent qui occupent des postes de EX, équivalent EX, EX moins 1 et EX moins 2.

| | |
|---|---|
| **Langue (première langue)** | |
| Anglais | 73 % |
| Français | 27 % |

Selon le sondage, la majorité des gestionnaires qui embauchent dans la fonction publique fédérale sont des hommes. Les différences quant aux pourcentages d'hommes (61 %) et de femmes (39 %) traduisent le fait qu'à la fonction publique fédérale, les probabilités que les postes les plus élevés soient occupés par des hommes sont plus fortes.

L'âge moyen des gestionnaires qui embauchent est de 48 ans et la plupart des gestionnaires qui embauchent (54 %) sont concentrés dans le groupe des 45–54 ans. Voilà qui est conforme au profil de l'ensemble de la population sondée.

Autres données cohérentes par rapport à l'ensemble de la population à ces niveaux : 73 % des gestionnaires qui embauchent indiquent l'anglais comme langue première et 27 % indiquent le français.

***Profil des répondants***

| | |
|---|---|
| **Études** | |
| Études secondaires | 9 % |
| Premier cycle/certificat | 37 % |
| Études collégiales/techniques | 12 % |
| Maîtrise/doctorat | 32 % |
| **Lieu de travail** | |
| Région de la capitale nationale | 57 % |
| Maritimes | 9 % |
| Québec (à l'exclusion de la RCN) | 8 % |
| Ontario (à l'exclusion de la RCN) | 8 % |
| Ouest du Canada | 15 % |
| Territoires | 2 % |
| Extérieur du Canada | 2 % |
| **Groupe visé par l'équité en emploi** | |
| Aucun | 96 % |
| Oui (Autochtones/minorité visible/handicapés) | 4 % |

Les résultats du sondage qui figurent dans le tableau ci-dessus nous offrent également un aperçu des niveaux de scolarité des gestionnaires qui embauchent. Soixante-neuf pour cent détiennent un diplôme universitaire, et parmi eux, 32 % ont une maîtrise ou un doctorat.

Compte tenu de la concentration régionale de la fonction publique à ces niveaux élevés, nous constatons que la majorité des gestionnaires qui embauchent (57 %) ayant participé au sondage sont concentrés dans la RCN.

## Données démographiques

### *Groupe et niveau*

Les plus importants groupes professionnels représentés dans le sondage étaient les PM (17 %), suivis des AS (10 %), des CS (8 %) et des ES (8 %). En ce qui a trait au niveau, 9 % des répondants appartenaient au groupe et niveau PM-05, suivis de 8 % des répondants qui ont déclaré occuper un poste de niveau PM-06. En outre, 6 % étaient des CS-04 et 5 % ont affirmé être AS-07 ou CO-03. Finalement, 4 % des participants au sondage ont indiqué qu'ils faisaient partie des groupes et niveaux AS-06, ES-06 ou FI-04, tandis que 3 % ont dit être des PE-06.

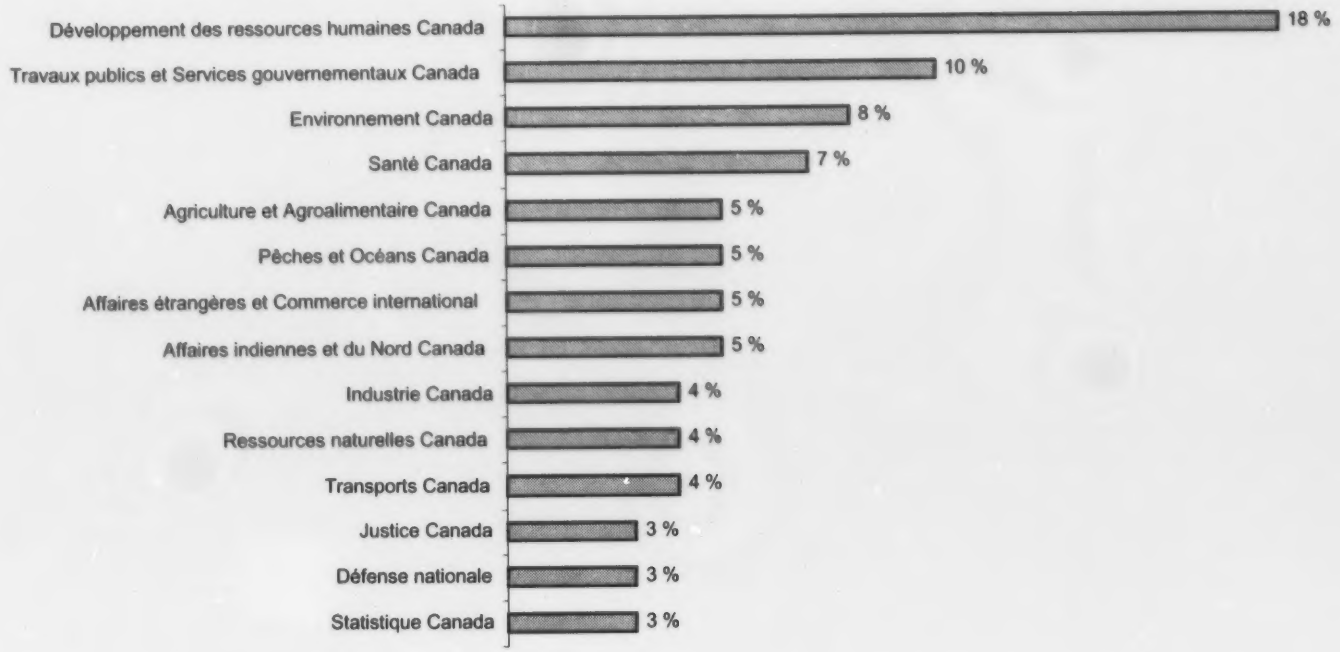
Environ 30 % des gestionnaires qui embauchent appartenaient à des groupes représentés par l'AFPC, notamment dans les groupes suivants : PM (17 %), AS (10 %), IS (1 %) et LS (1 %).

### *Ministère actuel*

Le sondage a été réalisé auprès des gestionnaires qui embauchent d'un vaste éventail de ministères et organismes de la fonction publique fédérale. La plupart des répondants au sondage (75 %) travaillaient dans onze ministères. La ventilation est la suivante : Développement des ressources humaines Canada (18 %), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (10 %), Environnement Canada (8 %), Santé Canada (7 %), Agriculture et Agroalimentaire Canada (5 %), Pêches et Océans Canada (5 %), Affaires étrangères et Commerce international (5 %), Affaires indiennes et du Nord Canada (5 %), Industrie Canada (4 %), Ressources naturelles Canada (4 %) et Transports Canada (4 %).

## Employeur actuel

*Dans quel ministère ou organisme travaillez-vous actuellement?*



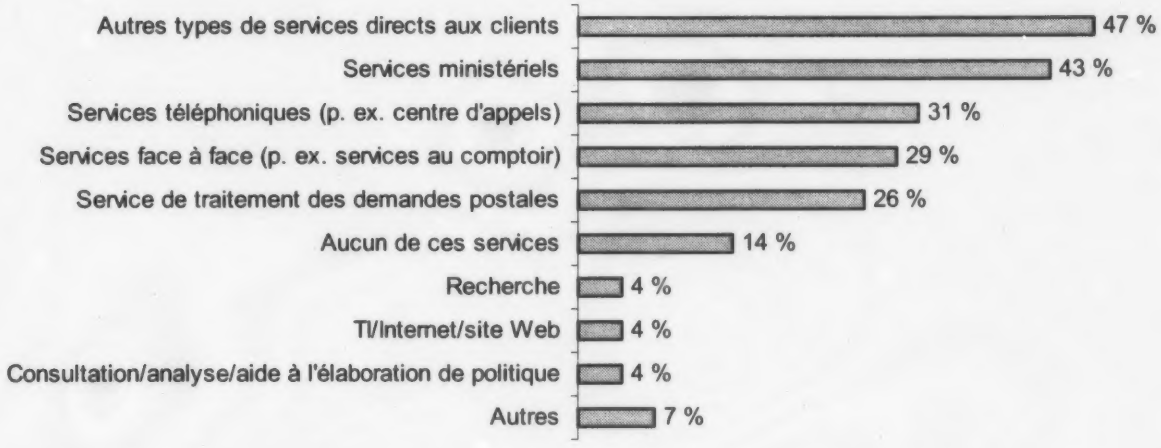

Base : Tous les répondants N=973

### *Types de prestation de services*

Les services fournis par les unités de travail des gestionnaires incluaient les services directs au client (47 %), les services ministériels (43 %), les services téléphoniques (31 %), les services face à face (29 %), les services de traitement des demandes postales (26 %), la recherche (4 %), les TI, Internet et les sites Web (4 %) et les services de conseils, d'analyse et d'aide à l'élaboration de politiques (4 %).

**Services fournis par l'unité de travail**

Votre unité de travail fournit-elle l'un des types de service suivants?



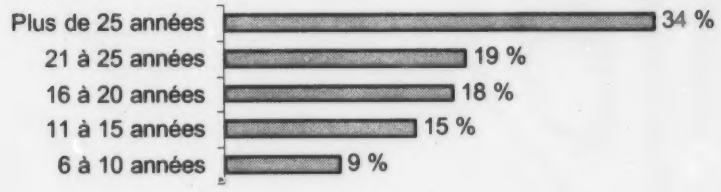

Base : Tous les répondants N=973

### *Expérience de la fonction publique fédérale*

En général, les gestionnaires qui embauchent possédaient une grande expérience de la fonction publique. La moitié des gestionnaires qui embauchent sondés dans le cadre de notre étude travaillaient à la fonction publique fédérale depuis 21 ans ou plus; 19 % d'entre eux comptaient de 21 à 25 années et 34 %, plus de 25 années. En outre, 15 % comptaient de onze à quinze années de service à la fonction publique et 18 %, de seize à vingt ans.

### Années de service à la FPF

*Combien avez-vous d'années de service à la fonction publique?*



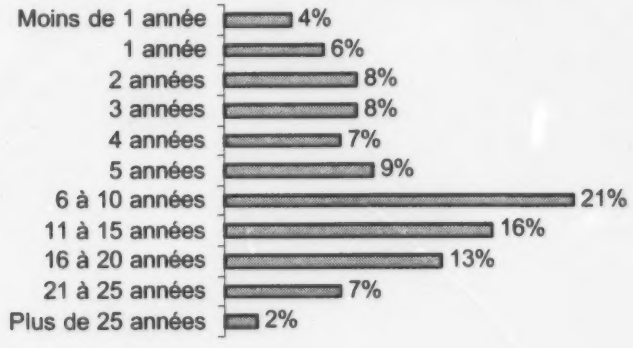

Base : Tous les répondants N=973

Parmi les 63 % de gestionnaires qui embauchent qui avaient un maximum de dix années d'expérience, quatre sur dix (42 %) comptaient cinq années d'expérience ou moins dans ce poste et un cinquième (21 %) avaient de six à dix années d'expérience.

Plus du tiers (38 %) des gestionnaires qui embauchent travaillaient à la fonction publique en cette qualité depuis plus d'une décennie. De ce nombre, 16 % avaient de 11 à 15 années d'expérience, 13 %, de 16 à 20 années d'expérience et 7 %, de 21 à 25 années d'expérience.

### Expérience à titre de gestionnaire qui embauche

*Combien d'années d'expérience avez-vous comme gestionnaire qui embauche à la fonction publique?*



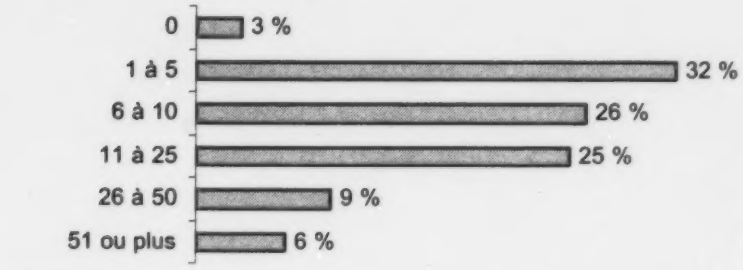

Base : Tous les répondants N=973

### *Taille de l'unité de travail*

La majorité des gestionnaires qui embauchent supervisaient d'assez petites unités de travail. Plus de la moitié (61 %) des gestionnaires supervisaient des unités de 10 employés ou moins et près du tiers (32 %), des unités de cinq employés ou moins. À l'autre extrémité du spectre, 15 % des répondants étaient à la tête d'unités de 26 employés ou plus et 6 % géraient des unités de plus de 50 personnes.

**Nombre d'employés supervisés**

*Combien d'employés supervisez-vous en ce moment?*




N=973

Au moment de la réalisation de notre sondage, une majorité (62 %) de gestionnaires supervisaient d'un à cinq employés nommés pour une période déterminée, mais près du tiers (29 %) n'en supervisaient aucun. À l'échelle régionale, une plus importante proportion de gestionnaires qui embauchent des régions (18 %) supervisaient d'importantes unités de travail (plus de 25 employés) comparativement à 11 % dans la région de la capitale nationale. Par ailleurs, une moindre proportion de gestionnaires régionaux (53 %) géraient des petites unités de travail, comparativement à 67 % dans la région de la capitale nationale.

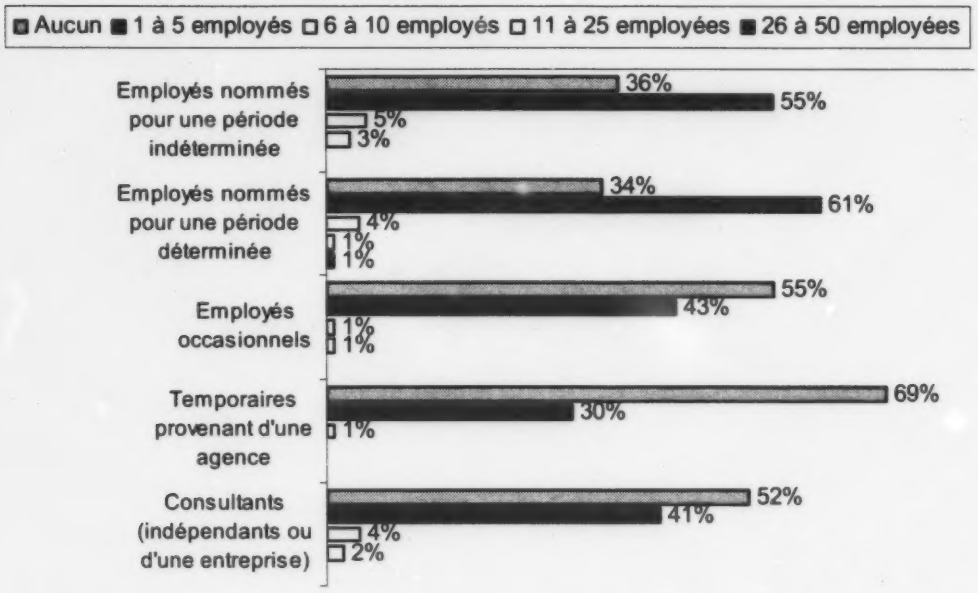
## 1.0 – Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée

### *1.1 Récentes activités de recrutement*

La majorité des gestionnaires qui ont participé à notre étude avaient embauché des employés au cours de la dernière année; 63 % avaient embauché des employés nommés pour une période indéterminée et 66 %, des employés nommés pour une période déterminée. En outre, 45 % avaient embauché des employés occasionnels, 47 % avaient conclu des marchés de services consultatifs et 31 % avaient retenu les services de travailleurs temporaires auprès d'une agence. Ainsi, on peut constater que nombre de nos répondants avaient comblé plusieurs postes « urgents », en plus des postes de durée déterminée.

**Nombre de personnes recrutées ou dont les services ont été retenus par contrat au cours des 12 derniers mois**

*Au cours des 12 derniers mois, à peu près combien de personnes avez-vous recrutées comme :*




### *1.2 Raisons justifiant le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée*

Les trois principales raisons fournies par les gestionnaires pour expliquer un recrutement pour une période déterminée plutôt que pour une période indéterminée sont rattachées à des situations comportant tout un éventail de contraintes – par exemple, répondre à des besoins à court terme; obligation de recruter rapidement ou de combler les postes d'employés absents temporairement. (Dans la discussion qui suit, il est fait état des « mentions totales » de chaque réponse ainsi que du pourcentage de gestionnaires qui ont choisi la réponse au premier, au deuxième ou au troisième rang du classement des raisons par ordre d'importance[x]).

Les raisons principales invoquées par de nombreux gestionnaires pour expliquer le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée gravitent autour de la nature temporaire du poste, des exigences professionnelles particulières ou des contraintes de financement. La raison la plus fréquemment mentionnée était de pouvoir répondre à des besoins opérationnels à court

---

[x] Il s'agit du pourcentage de gestionnaires qui embauchent qui sélectionnent cette réponse parmi leurs 3 premiers choix, d'où le fait que les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

terme (55 %)[9]. Plusieurs raisons connexes se retrouvaient aussi au nombre des trois principaux choix de certains gestionnaires : 31 % ont indiqué qu'ils recrutaient des employés nommés pour une période déterminée pour remplacer temporairement des employés nommés pour une période indéterminée absents et 29 % ont dit accorder la préférence aux emplois de durée déterminée pour composer avec le financement temporaire. Un cinquième environ des gestionnaires ont mentionné : des besoins de dotation à court terme; une charge de travail fluctuante; la nécessité de compétences spécialisées pendant une courte période; et la réalisation de travaux dans le cadre d'un projet temporaire.

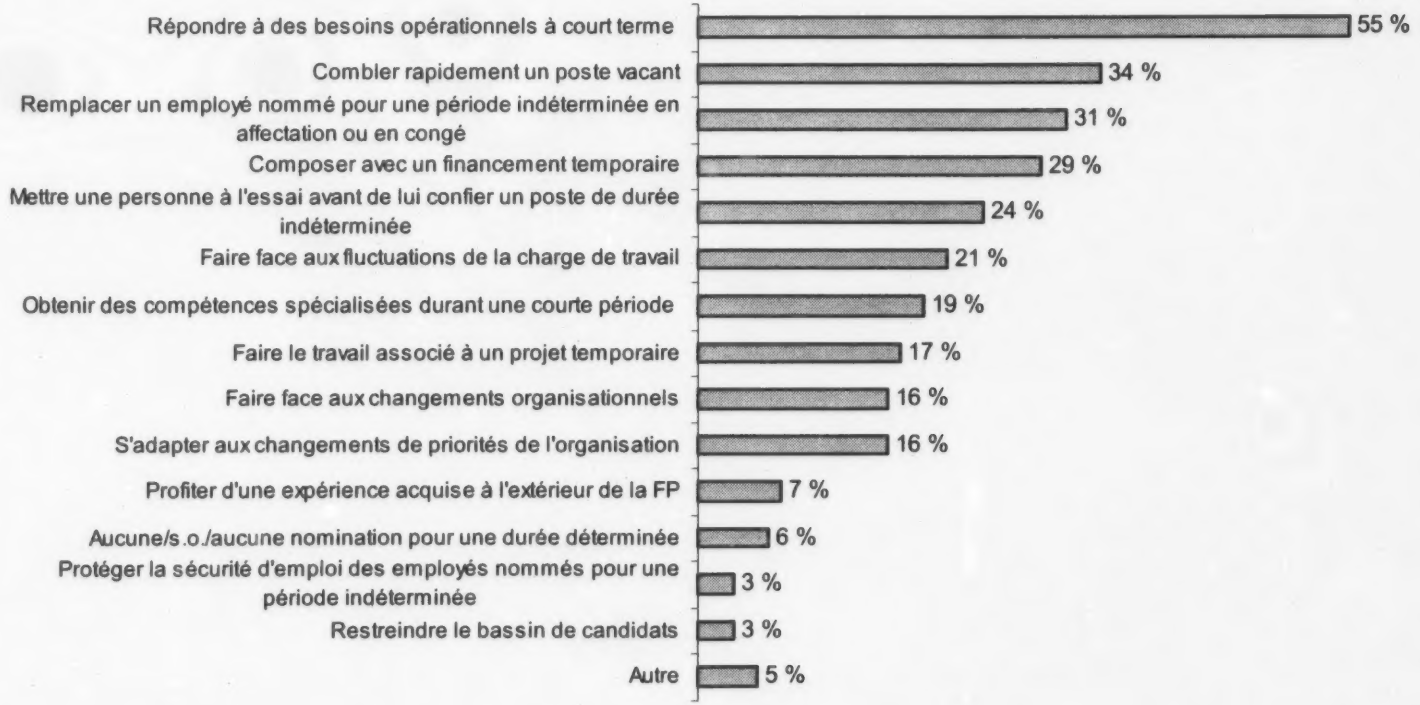
Dans l'ensemble, la deuxième raison la plus fréquemment mentionnée pour expliquer un recrutement pour une période déterminée était de combler rapidement un poste vacant (34 %). On ne sait pas trop si les gestionnaires ont fait ce choix parce que les besoins étaient urgents et immédiats ou parce qu'ils croyaient que le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée était plus rapide que le recrutement pour une période indéterminée.

---

[9] Il s'agit du pourcentage de gestionnaires qui embauchent qui sélectionnent cette réponse parmi leurs 3 premiers choix, d'où le fait que les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

## Principales raisons expliquant le recours à des nominations de durée déterminée plutôt que de durée indéterminée

*Dans le cas du plus récent poste de durée déterminée que vous avec comblé, quelles ont été les trois principales raisons qui vous ont incité à opter pour un poste de durée déterminée?*




Base : Tous les répondants N=973

Le désir de « mettre une personne à l'essai » dans un poste de durée déterminée avant de l'embaucher pour une période indéterminée figurait parmi les trois principales raisons, pour près du quart des gestionnaires (24 %). Autrement dit, la philosophie d'« essayer avant d'acheter » ne sous-tend pas la plupart des décisions de recruter pour une période déterminée. Il semble plutôt s'agir d'une conséquence des stratégies de dotation que doivent adopter les gestionnaires pour que leur travail se fasse.

### *1.3 Critères de sélection des employés nommés pour une période déterminée*

Dans le sondage, nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent d'expliquer leurs principaux critères qu'ils utilisent pour combler un poste de durée déterminée. (Dans la discussion qui suit, il est fait état des « mentions totales » de chaque réponse ainsi que du pourcentage de gestionnaires qui ont choisi la réponse au premier, au deuxième ou au troisième rang du classement des raisons par ordre d'importance[10]).

De façon générale, les gestionnaires ont dit appliquer des critères de compétences généraux. Les critères les plus fréquemment cités étaient soit que la personne nommée pour une période déterminée était la plus qualifiée (66 %), soit qu'elle avait les compétences requises pour occuper le poste (49 %). Une autre réponse souvent choisie portait sur les caractéristiques du candidat, notamment qu'il avait les « qualités personnelles » nécessaires[11] pour occuper le poste (47 %). D'autres critères moins fréquents ont été mentionnés et ils portaient sur les aspects du concours, notamment un bon rendement à l'entrevue (31 %) et les vérifications de référence (25 %).

Il semblerait, compte tenu des résultats, que certains facteurs comme les études et l'expérience sont secondaires dans le processus de sélection finale d'un candidat, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Le jugement global concernant la compétence d'une personne pour occuper le poste sous-entend sans doute qu'on a jugé de la pertinence des critères comme les études et l'expérience.

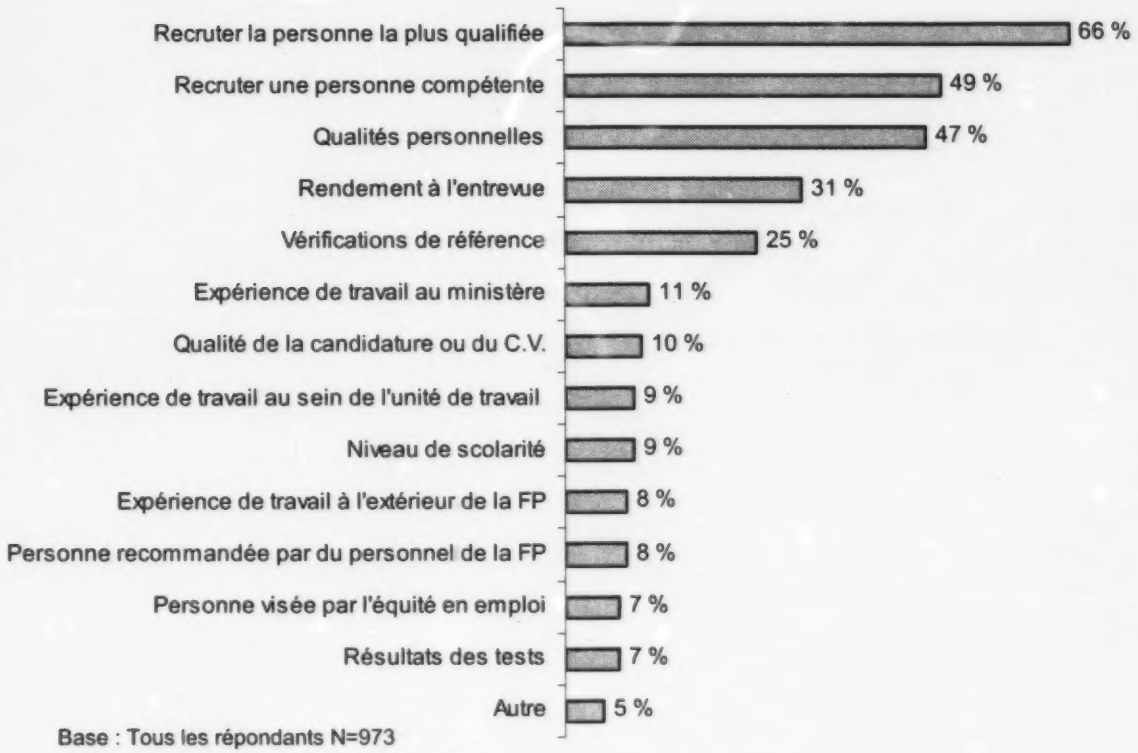
---

[10] Il s'agit du pourcentage de gestionnaires qui embauchent qui sélectionnent cette réponse parmi leurs 3 premiers choix, d'où le fait que les pourcentages ne totalisent pas 100 %. Ce point comportait des choix de réponse qui ne s'excluent pas mutuellement; ainsi, un choix comme recruter la personne la plus qualifiée peut inclure d'autres réponses possibles comme les études et les qualités personnelles.

[11] Il s'agit généralement d'un certain nombre de caractéristiques que possède une personne, notamment un bon jugement, la capacité de bien travailler avec d'autres et la capacité de faire le travail.

**Plus importantes raisons qui motivent le recrutement d'un employé nommé pour une période déterminée**

*Lorsque vous recrutée une personne pour occuper un poste de durée déterminée, quelles sont les trois plus importantes raisons qui motivent votre décision de recrutement?*




Base : Tous les répondants N=973

### *1.4 Valeurs des gestionnaires en matière de dotation*

Pour mieux comprendre les processus de décision des gestionnaires, au moment où ils embauchent du personnel, nous leur avons demandé de sélectionner les trois plus importants éléments, sur une liste de huit valeurs. Les valeurs[12] cotées, dans le cadre de l'exercice, étaient les suivantes :

---

[12] Commission de la fonction publique, *Guide de dotation et de recrutement à l'intention des gestionnaires*, http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/mgr-gestion_guide/chap1_f.htm#ch1-9c

### Valeurs touchant les résultats

- Compétence : les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions.
- Représentativité : la composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.
- Impartialité politique : la dotation est exempte de tout favoritisme politique ou bureaucratique.

### Valeurs touchant les processus

- Justice : le traitement juste du personnel et des candidats.
- Équité : Égalité d'accès aux occasions d'emploi.
- Transparence : communication franche concernant les politiques et les décisions de dotation.

### Principes de gestion

- Capacité financière et efficience : dotation simple, rapide et efficace.
- Souplesse : dotation adaptée aux besoins de l'organisation[13].

Encore une fois, les résultats sont basés sur le total des mentions parmi les trois premiers choix[14]. Les résultats indiquent que les gestionnaires ont un ordre de priorité clair à l'égard des valeurs qui entourent les décisions de la dotation. En ce qui concerne la dotation à la fois des postes de durée déterminée et des postes de durée indéterminée, plus de 80 % des gestionnaires ont mentionné la compétence parmi les trois plus importantes valeurs. « Veiller à ce que le processus aboutisse au recrutement d'une personne ayant les qualités requises pour faire le travail ». La justice se classe au deuxième rang des valeurs les plus importantes; elle est mentionnée par une majorité de gestionnaires, en ce qui a trait au recrutement pour une durée indéterminée (59 %) et par près de la moitié d'entre eux, dans le cas du recrutement pour une durée déterminée (49 %) : « Veiller à ce que le processus soit objectif et traite de manière juste tous les candidats ».

La représentativité n'a été mentionnée parmi les trois plus importants aspects que par 11 % des gestionnaires, dans le cas du recrutement pour une durée déterminée et par 12 % des gestionnaires, dans le cas des décisions de recrutement pour une durée indéterminée. On peut y voir, en partie, le problème que pose la réalisation d'une fonction publique plus représentative. Même si les gestionnaires peuvent toujours intégrer cette valeur dans leur examen, elle se retrouve peu fréquemment en haut de la liste des éléments pris en considération au moment de prendre une décision de dotation.

---

[13] Ces choix ont été convertis en termes opérationnels pour les répondants (vous trouverez le texte intégral dans le questionnaire ci-annexé).

[14] Il s'agit du pourcentage de gestionnaires qui embauchent qui sélectionnent cette réponse parmi leurs 3 premiers choix, d'où le fait que les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

Ailleurs, nous avons fait état de la sous-représentation des groupes visés par l'équité en emploi à la fonction publique dans son ensemble et aux niveaux plus élevés[15]. Il est donc remarquable que ni l'équité ni la représentativité ne figurent souvent parmi les plus importants choix des gestionnaires.

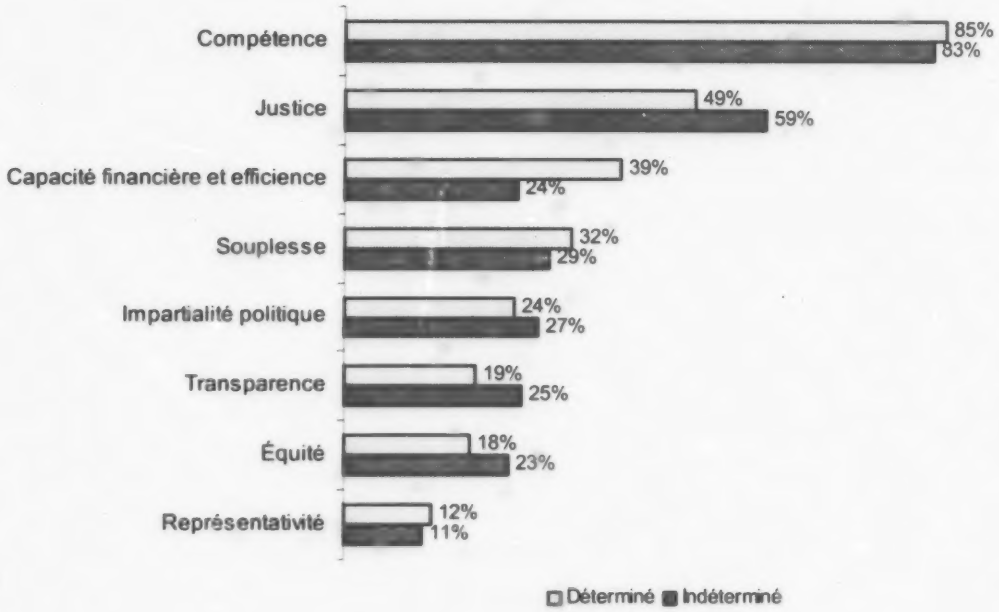
Nous avons relevé quelques différences de valeurs notables entre les employés nommés pour une période déterminée et les employés nommés pour une période indéterminée. La justice était davantage prise en considération dans le cas du recrutement pour une durée indéterminée (59 %), mais il était davantage tenu compte de la capacité financière et de l'efficience dans le recrutement de durée déterminée (39 %).

---

[15] Voir : Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, *Faire place au changement dans la fonction publique fédérale*, mars 2000; et Direction de la recherche, CFP, « *La voie future : Défis du recrutement et du maintien en poste à la fonction publique* », 2002, *op. cit.*, pp. 7-8.

**Plus importants facteurs pris en compte dans les décisions de recrutement**

*En pensant à la dernière fois où vous avez comblé un poste de durée dét. / ind., quels ont été les trois plus importants facteurs pris en compte dans votre décision?*

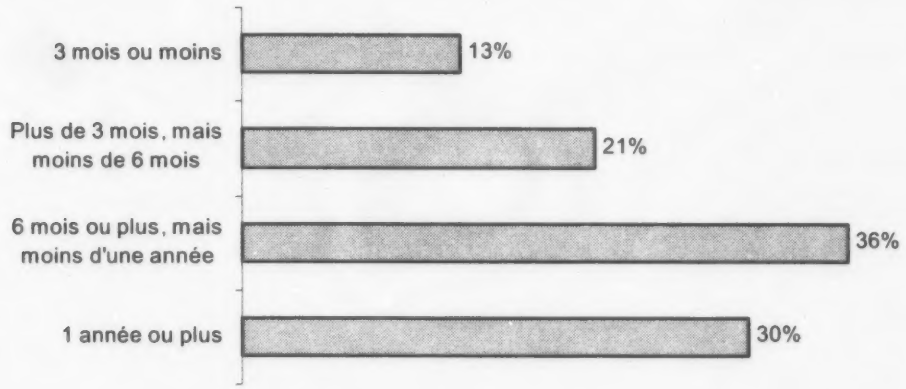



### *1.5 Durée des nominations initiales*

En ce qui concerne la question clé de la durée de la nomination initiale offerte aux nouveaux employés nommés pour une période déterminée, les gestionnaires qui embauchent ont affirmé offrir diverses durées déterminées. Leurs réponses peuvent refléter le degré de stabilité de l'organisation et du financement dont ils bénéficient, de même que la conjoncture du marché avec laquelle ils doivent composer lorsqu'ils recrutent du personnel. La durée des fonctions peut être divisée en trois groupes à peu près égaux : 34 % offraient une sécurité de moins de six mois, 36 % de six mois à une année, et 30 % une année ou plus.

**Durée de la première nomination – plus récent employé recruté pour une période déterminée**

*En ce qui concerne le plus récent employé recruté pour une période déterminée, quelle a été la durée de sa première nomination?*




Base : Tous les répondants ayant répondu N=839

### *1.6 Informer les nouveaux employés nommés pour une période déterminée au sujet des perspectives d'emplois de durée indéterminée*

Comme de nombreux employés nommés pour une période déterminée n'ont, au départ, obtenu que des affectations de très courte durée, il est utile de comprendre ce que les gestionnaires avaient à offrir pour convaincre ces personnes d'accepter des emplois de courte durée.

Même si les gestionnaires qui embauchent ont souvent parlé avec les nouveaux employés nommés pour une période déterminée de la possibilité d'obtenir un jour un poste de durée indéterminée à la fonction publique, la plupart d'entre eux n'ont pris aucun engagement direct[16]. La plupart des gestionnaires ont fait savoir à ces nouveaux employés qu'ils auraient la possibilité de poser leur candidature à des postes de durée indéterminée dans l'avenir (59 %). Une autre réponse fréquente était qu'un poste de durée déterminée permettait d'acquérir une bonne expérience pour l'avenir (42 %).

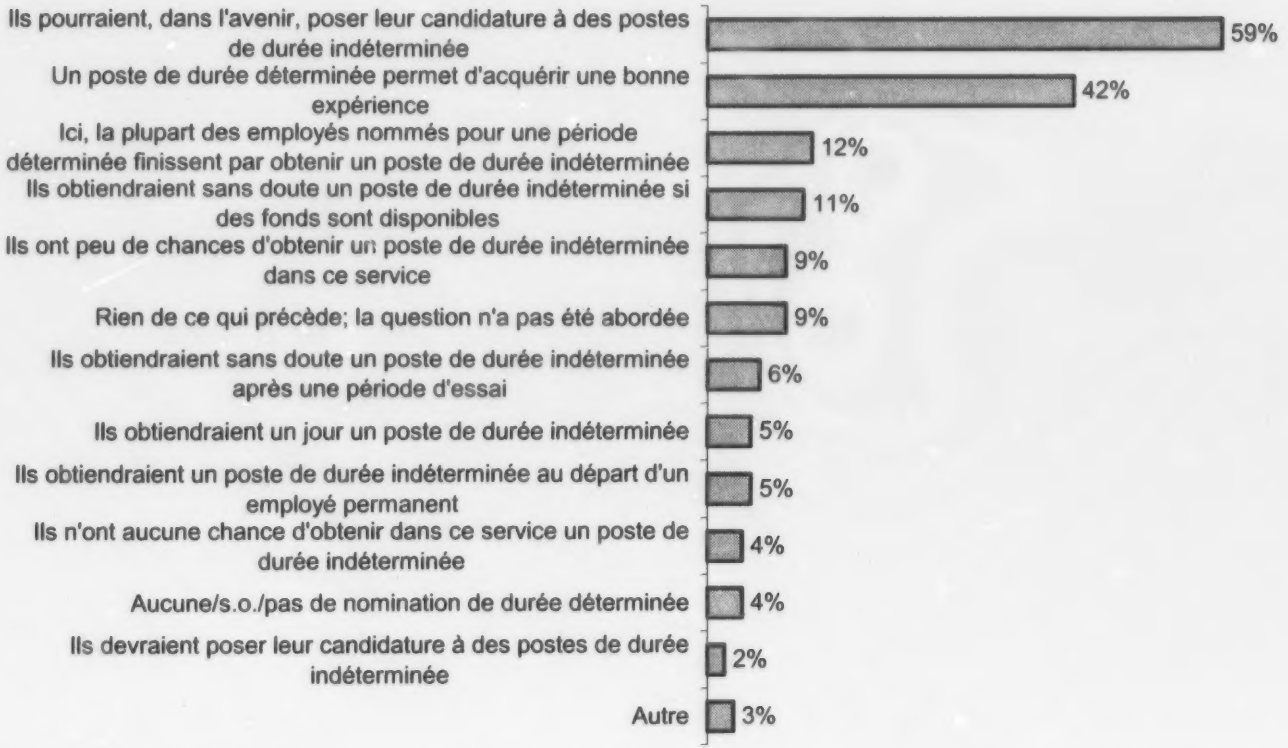
[16] Sur ce point, on a demandé aux participants au sondage de choisir toutes les réponses qui s'appliquaient; ainsi, les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

Seulement 6 % des gestionnaires qui embauchent ont expliqué aux employés nommés pour une période déterminée qu'ils obtiendraient vraisemblablement un poste de durée indéterminée après une période d'essai, tandis que 5 % ont indiqué à ces employés que leur poste serait un jour converti en poste de durée indéterminée ou qu'ils deviendraient vraisemblablement des employés nommés pour une période indéterminée au moment du départ d'un employé occupant un poste de durée indéterminée.

Seulement un petit nombre de gestionnaires qui embauchent ont dit à leurs nouveaux employés nommés pour une période déterminée qu'ils avaient peu de chances de devenir un jour des employés nommés pour une période indéterminée au sein de l'unité de travail (9 %).

## Information donnée aux nouveaux employés nommés pour une période déterminée concernant les possibilités d'obtenir un poste de durée indéterminée

*Quelle déclaration suivante résume le mieux ce que vous avez dit à la dernière personne que vous avez embauchée pour une période déterminée quant aux possibilités d'obtenir un emploi de durée indéterminée dans votre service?*




Base : Tous les répondants N=973

## 2.0 – Prolongation des contrats des employés nommés pour une période déterminée

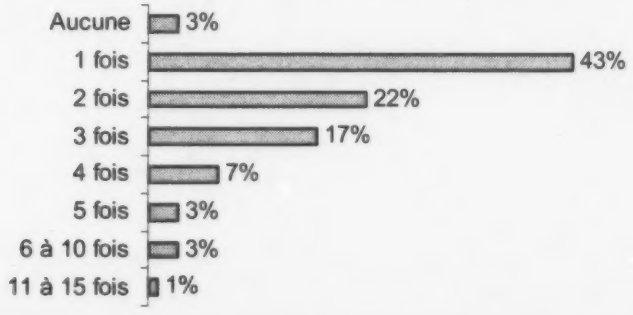
Pour nombre d'employés nommés pour une période déterminée, les conditions entourant la prolongation possible de leur durée d'emploi (c.-à-d. une nouvelle nomination de durée déterminée) sont tout aussi importantes que les conditions entourant leur nomination initiale. Nous avons posé aux participants au Sondage auprès de gestionnaires qui embauchent un certain nombre de questions sur leurs pratiques à l'égard des prolongations de la période déterminée.

### *2.1 Nombre de prolongations antérieures*

Près des deux tiers des gestionnaires qui embauchent qui avaient prolongé une période déterminée (65 %) ont indiqué que l'employé nommé pour une période déterminée avait déjà fait l'objet d'une ou deux prolongations. On pourrait soutenir qu'il faudrait considérer que trois prolongations ou plus d'un employé dépasse les limites du recours à une période déterminée comme mesure de dotation temporaire. Le fait que 31 % aient affirmé que la personne dont ils avaient récemment prolongé la période avait déjà obtenu trois prolongations ou plus peut indiquer jusqu'à quel point les nominations pour une durée déterminée sont mal utilisées, surtout si chaque prolongation est d'une durée assez longue.

**Nombre de prolongations de la période déterminée la plus récemment prolongée**

*En ce qui a trait à la plus récente période déterminée que vous avez prolongée, combien de fois au total cette personne a-t-elle fait l'objet d'une prolongation?*




Base : Répondants qui ont prolongé la période déterminée d'une personne N=617

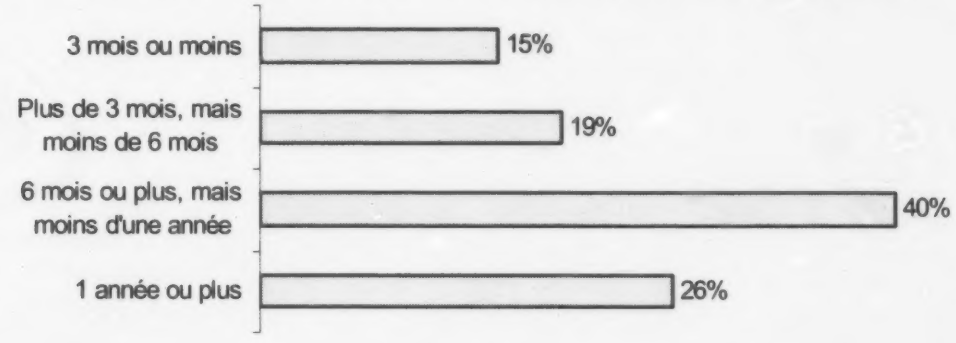
Lorsque les gestionnaires prolongent une période déterminée, il semble y avoir un lien entre la prolongation et la taille de l'unité de travail en particulier. Lorsque les unités de travail comptent 10 employés ou moins, les gestionnaires sont considérablement moins susceptibles (50 %) de renouveler une période déterminée une deuxième fois ou plus que les gestionnaires d'un lieu de travail de 26 employés ou plus (65 %). Voilà qui peut refléter la plus forte probabilité de roulement de personnel dans les plus grosses unités de travail et la plus grande marge de manœuvre que permettent des budgets et des effectifs plus importants.

### *2.2 Durée des prolongations pour une durée déterminée*

La durée des prolongations était à peu près semblable à la durée des nominations initiales. Ainsi, si nous répartissons les gestionnaires qui embauchent en trois groupes, lorsqu'il est question de la durée des prolongations de nominations de durée déterminée, nous constatons ce qui suit : 34 % ont indiqué qu'ils offraient des prolongations de moins de six mois (contre 34 % dans le cas des nominations initiales); 40 % ont dit qu'ils offraient de six mois à une année (contre 36 % pour les nominations initiales); et 26 % ont indiqué qu'ils offraient des postes de durée déterminée d'une année ou plus (contre 30 % pour les nominations initiales).

**Prolongation de la durée déterminée – 12 derniers mois**

*Au cours des 12 derniers mois, si vous avez prolongé la durée déterminée d'une personne, quelle était la durée habituelle de cette prolongation?*




Base : Ensemble des répondants ayant répondu N=777

Lorsqu'on examine les différences entre les gestionnaires qui embauchent dans la région de la capitale nationale (RCN) et ceux des autres régions d'un peu partout au pays, on constate que les deux groupes ont des pratiques légèrement différentes en ce qui concerne le nombre de fois qu'ils ont prolongé les périodes déterminées. Dans les régions, la proportion de gestionnaires qui disent avoir récemment accordé une prolongation à un employé nommé pour une période déterminée à 3 reprises ou plus (41 %) était presque deux fois plus élevée que dans le cas des gestionnaires de la RCN (23 %), ce qui donne à penser que la tendance à utiliser visiblement l'aide « temporaire » de manière moins que temporaire est concentrée dans les régions plutôt que dans la RCN. Peut-être est-ce parce que les occasions d'emplois permanents sont moindres dans les régions et que les budgets y sont moins souples. Il se peut aussi que le roulement soit moindre dans les régions où les occasions d'emploi sont moindres (par exemple, dans les Maritimes où les chances d'emploi ailleurs qu'à la fonction publique sont moins bonnes)[17].

---

[17] *« La voie future »*, p.15, par la Direction de la recherche, CFP.

### *2.3 Raisons de la prolongation des emplois de durée déterminée*

Dans le questionnaire, on a demandé aux gestionnaires qui embauchent qui ont dit avoir prolongé un poste de durée déterminée au cours de la dernière année pourquoi ils l'avaient fait, en leur proposant des réponses multiples (c.-à-d. les répondants pouvaient choisir tout ce qui s'appliquait)[18]. La raison la plus souvent invoquée (39 %) pour justifier la prolongation était la nécessité de maintenir l'effectif de l'unité de travail à un certain niveau.

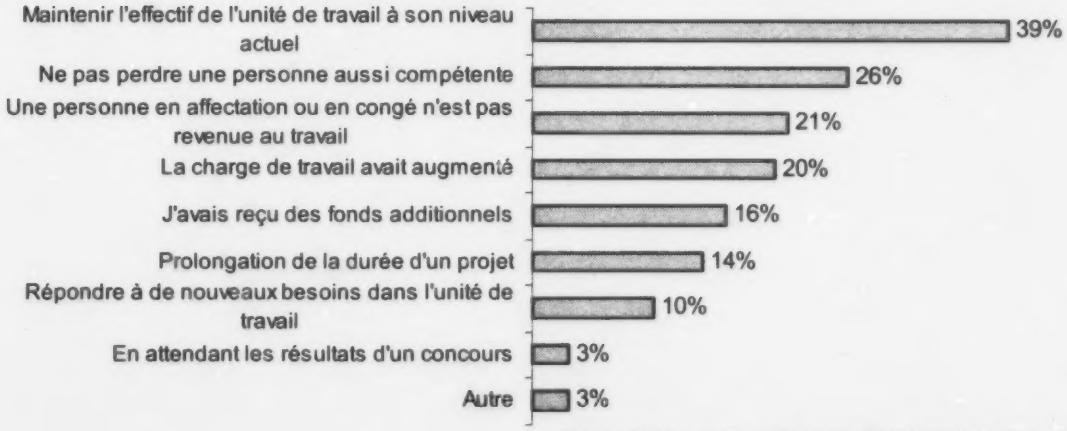
Plusieurs autres explications traduisaient également la préoccupation qui est d'avoir suffisamment de personnel pour faire le travail. Ainsi, 21 % des gestionnaires qui embauchent ont dit avoir prolongé un emploi de durée déterminée parce qu'un employé en congé ou en affectation n'était pas revenu; 20 % ont dit l'avoir fait en raison d'une charge de travail accrue; et 16 % ont indiqué que la prolongation était nécessaire parce que le projet était prolongé (14 %) ou parce que l'unité de travail avait de nouveaux besoins (10 %).

Le quart des répondants environ (26 %) ont expliqué avoir prolongé des contrats de durée déterminée parce qu'ils ne voulaient pas perdre un employé compétent.

Ce qui étonne un peu, c'est que seulement 16 % des gestionnaires ont indiqué que l'obtention de fonds additionnels était une raison importante de la prolongation d'un contrat de durée déterminée.

**Raisons des plus récentes prolongations des emplois de durée déterminée**

*Quelle était la raison de votre plus récente prolongation d'un emploi de durée déterminée?*




Base : Répondants ayant prolongé l'emploi d'une personne N=617

Lorsqu'on examine les différences entre les gestionnaires qui embauchent qui exercent leurs activités dans la RCN et ceux qui travaillent dans les autres régions du pays, on constate que les deux groupes ont des motivations légèrement différentes lorsqu'il s'agit de prolonger un emploi

[18] Environ les deux tiers de nos participants (n=617) ont répondu à cette question.

de durée déterminée. Dans les régions, les gestionnaires sont plus susceptibles de prolonger une période déterminée parce qu'un employé en affectation ou en congé n'est pas revenu (27 % contre 16 % pour les gestionnaires de la RCN), ou parce qu'ils ont reçu un financement additionnel (21 % contre 11 % pour les gestionnaires de la RCN). Toutefois, les gestionnaires de la RCN sont plus susceptibles de prolonger une période déterminée parce qu'ils ne veulent pas perdre un employé de grande qualité (32 % contre 19 % dans les régions). Cette dernière constatation peut laisser supposer soit une plus forte tendance chez les gestionnaires de la RCN à utiliser l'emploi de durée déterminée comme « essai », comparativement à leurs homologues des régions, soit une plus grande marge de manœuvre, comme on l'a mentionné pendant la discussion sur les autres différences régionales.

### *2.4 Raisons de la non-prolongation des emplois de durée déterminée*

Nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent qui, à l'échéance d'une période déterminée, n'ont pas accordé de prolongation[19] les trois principales raisons pour le faire. (Dans la discussion qui suit, il est fait état des « mentions totales » de chaque réponse ainsi que du pourcentage de gestionnaires qui ont choisi la réponse au premier, au deuxième ou au troisième rang du classement des raisons par ordre d'importance[20]). Moins de la moitié des répondants ont indiqué qu'ils avaient mis fin à un emploi pour une période déterminée.

Une majorité de gestionnaires ont mis l'accent sur les questions liées à la nature transitoire ou temporaire du travail pour expliquer le recours à l'emploi de durée déterminée. Bien que les besoins opérationnels changeants aient été très souvent mentionnés (45 %), les problèmes de financement ont aussi été invoqués comme raison importante (37 %). Plusieurs autres raisons de non-prolongation faisant ressortir la nature temporaire du travail incluaient le retour d'un employé nommé pour une période indéterminée qui était en congé (22 %), un changement dans les priorités de l'organisation (19 %) ou une diminution de la charge de travail (14 %).

Fait intéressant, un second groupe de facteurs était axé sur les caractéristiques de l'employé ou sur son aptitude à faire le travail. L'absence de qualités personnelles requises se retrouvait parmi les trois principales raisons chez plus du tiers des répondants (36 %) qui n'avaient pas prolongé un emploi de durée déterminée. Deux autres points étaient étroitement reliés aux qualités personnelles et, plus précisément, comportaient un jugement négatif sur « la capacité de la personne d'accomplir ses tâches » (24 %) et une évaluation négative de « son aptitude à occuper un poste de durée indéterminée » (15 %); ils ont été mentionnés un plus petit nombre de fois. Un autre facteur a souvent été mentionné et il portait sur le processus de recrutement : les périodes déterminées ne sont pas renouvelées parce qu'une erreur a été commise à l'origine en recrutant une personne qui ne pouvait pas faire le travail (24 %). Dans un ordre d'idées un peu différent,

---

[19] Il importe de se rappeler que ces pourcentages s'appliquent uniquement à 436 répondants et que dans l'ensemble, moins de la moitié des gestionnaires qui embauchent que nous avons interrogés avaient mis fin à un emploi de durée déterminée.

[20] Pourcentage des gestionnaires qui embauchent qui choisissent la réponse parmi leurs 3 premiers choix; ainsi les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

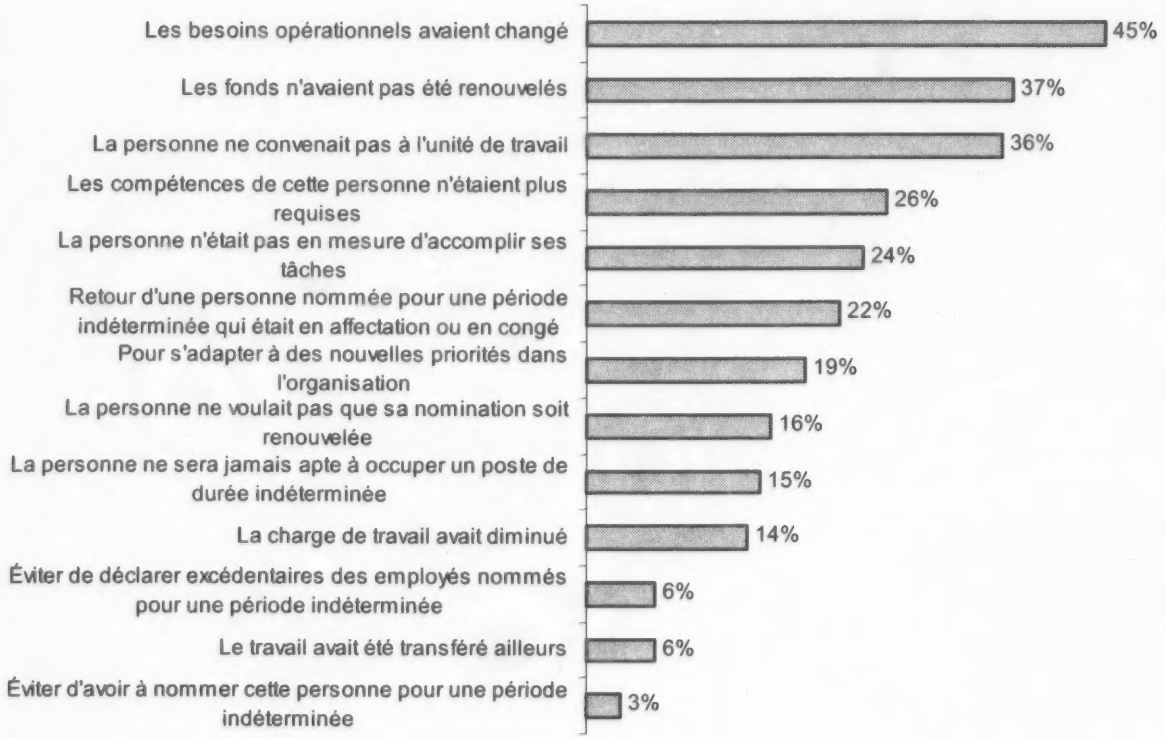
les exigences professionnelles changeantes au sein de l'unité de travail ont été un autre facteur souvent mentionné pour expliquer le non-renouvellement des périodes déterminées (26 %).

Quelques gestionnaires qui embauchent ont indiqué qu'ils n'avaient pas prolongé un emploi pour une période déterminée parce que la personne ne désirait pas que sa nomination soit renouvelée (16 %). On peut attribuer – du moins en partie – ce fait au nombre d'employés nommés pour une période déterminée qui ont pris leur retraite et qui reviennent travailler à la fonction publique[21].

[21] Basé sur les commentaires des personnes nommées pour une période déterminée qui ont participé aux groupes de discussion organisés par le Groupe de travail mixte de l'AFPC et du SCT sur le travail de durée déterminée. Certains employés nommés pour une durée déterminée qui sont retraités de la fonction publique ont indiqué qu'ils interrompaient volontairement le service pour éviter de cumuler six mois d'emploi continu.

## Raisons de ne pas prolonger une période déterminée – plus récente non-prolongation

*Dans le cas de la nomination de durée **déterminée** que très récemment vous n'avez **pas** prolongée, quelles ont été les trois plus importantes raisons de votre décision?*



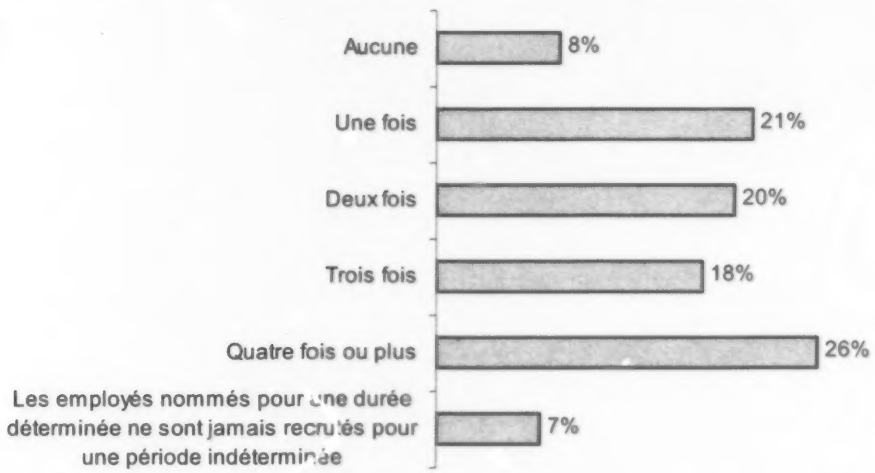

Base : Tous les répondants N=436

### *2.5 Nombre de prolongations avant la conversion à un poste de durée indéterminée*

La plupart des gestionnaires qui embauchent (85 %) ont rapporté que les employés nommés pour une période déterminée qui obtiennent un statut d'employé nommé pour une période indéterminée au sein de leurs unités de travail ont normalement vu leur période déterminée prolongée au moins une fois[22]. Même si 41 % des répondants ont indiqué que les employés nommés pour une période déterminée de leurs unités de travail avaient généralement vu leur période prolongée une ou deux fois avant de devenir des employés nommés pour une période indéterminée, un nombre presque égal d'entre eux (44 %) a rapporté avoir prolongé trois fois ou plus les périodes déterminées avant d'accorder des postes de durée indéterminée. Cette dernière constatation peut indiquer un recours peu approprié à l'emploi de durée déterminée, compte tenu que les employés nommés pour une période déterminée sont censés travailler sur une base temporaire. Même si nous n'avons pas exploré les motifs des prolongations multiples dans notre sondage, il est peu probable qu'il soit nécessaire de recourir à de multiples prolongations pour évaluer les compétences ou aptitudes d'une personne.

**Nombre de prolongations de la période déterminée avant d'obtenir un poste de durée indéterminée**

*Avant qu'un employé nommé pour une période déterminée obtienne un poste de durée indéterminée au sein de votre unité de travail, combien de fois sa période déterminée aura-t-elle vraisemblablement été prolongée?*




Base : Ensemble des répondants qui ont répondu N=638

[22] Il importe de se rappeler que les pourcentages indiqués dans cette section concernent les 638 répondants, près des deux tiers de tous les gestionnaires qui embauchent, qui ont répondu à cette question. Ils ne concernent pas l'ensemble de l'échantillon.

## 3.0 – Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée dans le milieu de travail

Un autre volet essentiel de la question de l'emploi de durée déterminée est celui du traitement réservé à ces employés en cours d'emploi. À cet égard, le sondage a cherché à établir si les gestionnaires qui embauchent traitaient différemment les employés nommés pour une période déterminée et les employés nommés pour une période indéterminée, et par la suite à en connaître les raisons.

### *3.1 Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée et aux employés nommés pour une période indéterminée*

Le tiers environ des gestionnaires qui embauchent accordent une priorité moindre à la formation et au perfectionnement du personnel nommé pour une période déterminée qu'à ceux du personnel nommé pour une période indéterminée. Même si la majorité des gestionnaires qui embauchent ne font aucune distinction entre les employés nommés pour une période déterminée et ceux nommés pour une période indéterminée, un nombre considérable de gestionnaires ont reconnu des différences, en cours d'emploi, en ce qui concerne trois points : consacrer des fonds à la formation (41 %), déléguer une responsabilité décisionnelle (36 %) et offrir des occasions d'apprentissage (29 %).

Ces différences semblent logiques lorsqu'on les examine dans la perspective d'un gestionnaire embaucheur : investir des ressources rares dans du personnel en poste pour une durée déterminée ne vaut peut-être pas la peine si ces personnes ne sont pas susceptibles d'être embauchées plus tard.

Toutefois, lorsque les employés nommés pour une durée déterminée sont mis à l'essai avant d'obtenir des postes de durée indéterminée, la décision de ne pas investir dans ces personnes peut se révéler assez improductive. Si les meilleurs employés nommés pour une durée déterminée partent en raison du manque d'occasions de formation et d'avancement professionnel, le bassin de talents dans lequel il est possible de puiser des employés nommés pour une période indéterminée se rétrécit. Et nous savons que l'effectif des employés nommés pour une période déterminée demeure la plus importante source de recrutement d'employés permanents. Cette question peut se révéler particulièrement importante lorsque le marché du travail se resserre[23].

Cette discussion fait ressortir une question clé pour la fonction publique. L'effectif nommé pour une période déterminée est à la fois un bassin d'aide temporaire et de main-d'œuvre pour le recrutement d'éventuels employés nommés pour une période indéterminée.

---

[23] Voir : « *La voie future* », p.25, par la Direction de la recherche, CFP.

**Priorités accordées aux employés nommés pour une période indéterminée**

*Dans votre unité de travail, les employés nommés pour une période indéterminée ont-ils priorité sur ceux nommés pour une période déterminée, en ce qui a trait aux points suivants?*

Base : Répondants qui ont mentionné chaque point

### *3.2 Explications sur le traitement différent en cours d'emploi*

Dans le sondage, pour explorer davantage la question du traitement différent réservé aux employés nommés pour une période déterminée et aux employés nommés pour une période indéterminée, en cours d'emploi, nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent qui avaient dit avoir dépensé davantage, en moyenne, pour la formation des employés nommés pour une période indéterminée d'expliquer pourquoi[24]. Le plus grand nombre de répondants (45 %) ont dit avoir accordé la priorité aux besoins en formation du personnel nommé pour une période indéterminée en raison d'un manque de fonds. En outre, le tiers des gestionnaires qui embauchent ont dit qu'en raison du taux de roulement élevé chez les employés nommés pour une période déterminée, leur donner une formation était une mauvaise décision opérationnelle (32 %).

Un peu plus du cinquième des gestionnaires qui embauchent qui consacraient davantage de fonds à la formation du personnel nommé pour une période indéterminée (22 %) ont indiqué qu'il était inutile de dépenser autant pour les employés nommés pour une période déterminée que pour l'autre groupe parce que ces employés avaient déjà les compétences requises pour faire le travail. (On peut supposer que nombre d'entre eux avaient récemment été recrutés pour cette raison précisément).

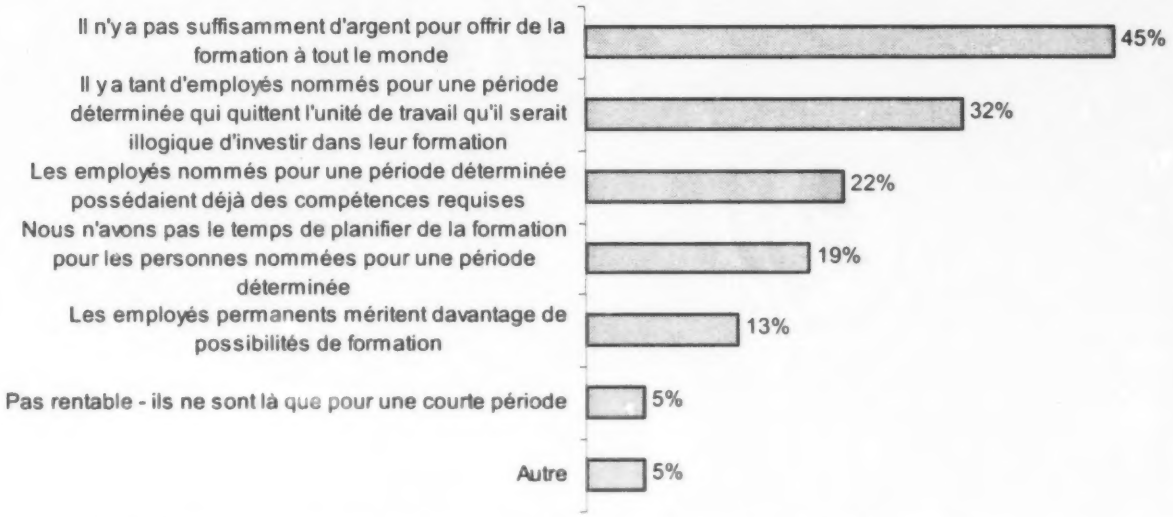
---

[24] Il importe de se rappeler que les pourcentages mentionnés dans cette section concernent les 372 répondants, à peu près 40 % de tous les gestionnaires qui embauchent, qui ont répondu à cette question. Ils ne concernent pas l'ensemble de l'échantillon.

Les gestionnaires qui embauchent qui établissaient une différence dans leurs dépenses de formation ont offert toute une série d'autres explications pour justifier leur décision de consacrer moins d'argent à la formation des employés nommés pour une période déterminée, notamment l'insuffisance de temps pour inscrire la formation au calendrier du personnel nommé pour une période déterminée (19 %) et l'idée que les employés nommés pour une période indéterminée méritent davantage de profiter des occasions de formation (13 %) que les employés nommés pour une période déterminée.

**Raisons de dépenser moins pour la formation des employés nommés pour une période déterminée**

*Pourquoi dépensez-vous moins, en moyenne, pour la formation de l'employé nommé pour une durée déterminée que pour la formation de l'employé nommé pour une durée indéterminée?*




Base : Dépensent moins, en moyenne, pour l'employé nommé pour une durée déterminée N=372

Il importe de noter que seulement 41 % des répondants disent dépenser davantage pour les employés nommés pour une période déterminée et que ces pourcentages ne représentent que ce sous-ensemble des répondants au sondage.

## 4.0 – Interruptions du service

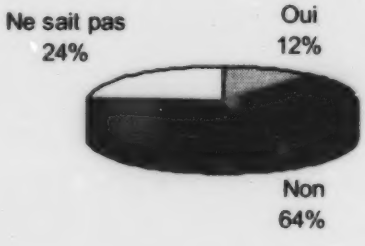
L'une des questions centrales que pose le phénomène de l'emploi de durée déterminée découle de la politique actuelle qui permet aux employés nommés pour une période déterminée ayant cinq années d'emploi continu au sein d'un même ministère de faire convertir leur poste en poste de durée indéterminée. Ainsi, les interruptions de service peuvent préoccuper grandement les employés nommés pour une période déterminée qui espèrent obtenir un poste de durée indéterminée.

### *4.1 Fréquence des interruptions du service*

Selon les gestionnaires qui embauchent, les interruptions de service ne sont pas très répandues. Seulement 12 % des gestionnaires qui embauchent ont rapporté qu'un employé nommé pour une période déterminée de leur unité de travail avait subi une interruption de service au cours des douze derniers mois.

**Employés nommés pour une période déterminée – Interruption de service au cours des 12 derniers mois**

*Au cours des 12 derniers mois, un employé nommé pour une période déterminée de votre service a-t-il subi une interruption de service (c.-à-d. une période entre une nomination et la suivante au cours de laquelle il n'était plus employé à la fonction publique?*




Base : Tous les répondants N=736

### *4.2 Raisons des interruptions du service*

Selon 12 % des gestionnaires qui embauchent ayant rapporté qu'un employé nommé pour une période déterminée de leur unité de travail avait subi une interruption de service au cours de la dernière année, les raisons les plus couramment invoquées étaient les problèmes de financement (27 %) et le manque de travail (25 %)[25].

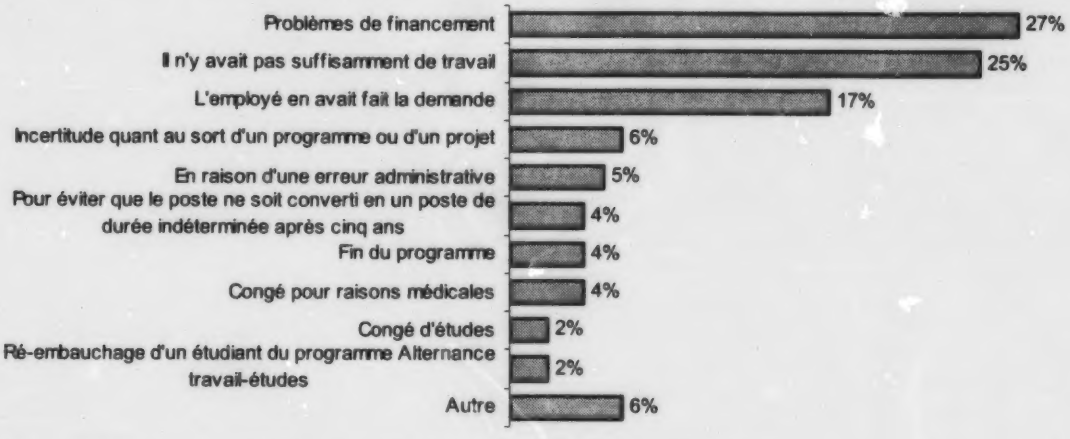
Le nombre de gestionnaires ayant indiqué que les interruptions de service faisaient suite à la demande de l'employé (17 %) peut sembler étonnant. Toutefois, peut-être est-ce dû au fait qu'un certain nombre d'employés nommés pour une période déterminée n'ont pas intérêt à obtenir un poste de durée indéterminée (p. ex. parce qu'ils sont des fonctionnaires à la retraite qui ne souhaitent pas redevenir des employés nommés pour une période indéterminée).

---

[25] Il importe de se rappeler que les pourcentages mentionnés ci-dessus concernent ces 109 répondants, à peu près un dixième de tous les gestionnaires qui embauchent, qui ont répondu à cette question. Ils ne concernent pas l'ensemble de l'échantillon.

**Raisons expliquant les interruptions de service**

*En ce qui concerne le plus récent cas où un employé nommé pour une période déterminée de votre unité de travail a subi une interruption de service, quelle en est la raison?*




Base : Répondants ayant des employés qui ont subi une interruption de service N=109

## 5.0 – Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée pour occuper des postes de durée indéterminée

La pratique qui consiste à recruter des employés nommés pour une période déterminée pour occuper des postes de durée indéterminée est bien établie et répandue au sein de la fonction publique. Elle a suscité des critiques, récemment, compte tenu de certaines préoccupations, notamment le fait qu'en situation de marché du travail favorable, nombre des meilleurs chercheurs d'emploi ne seront peut-être pas disposés à accepter des emplois de durée déterminée à la fonction publique dans l'espoir d'obtenir un jour un poste de durée indéterminée. L'emploi de durée déterminée a aussi été critiqué parce qu'on craint qu'il s'agisse d'une façon déguisée de contourner ou d'ignorer le principe du mérite[26].

### *5.1 Nombre d'employés nommés pour une période déterminée recrutés dans des postes de durée indéterminée*

Près des deux tiers des gestionnaires qui embauchent ayant participé au sondage (64 %) ont indiqué qu'ils avaient – au cours des trois années précédentes – recruté au moins une personne pour occuper un poste de durée indéterminée parmi les personnes qu'ils avaient déjà recrutées pour une période déterminée.

---

[26] Commission de la fonction publique, *Accès aux perspectives d'emploi dans la fonction publique*, juin 2000. http://www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/access_f.htm

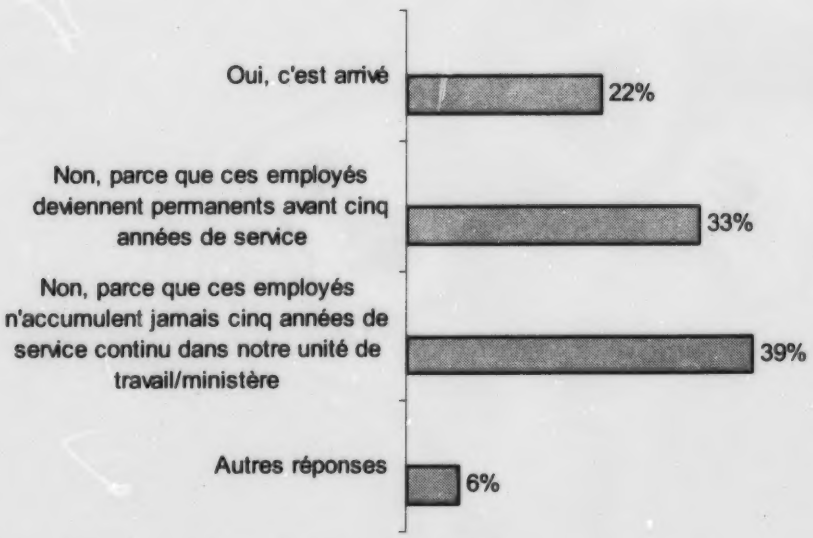
Le sondage semble en outre indiquer qu'il existe des différences considérables, d'un service à un autre, en ce qui concerne la pratique de recourir à l'effectif recruté pour une période déterminée comme réserve de talents pour des postes de durée indéterminée. Ainsi, 29 % des gestionnaires qui embauchent ont dit avoir recruté certains de leurs employés nommés pour une période déterminée (de 1 % à 40 % d'entre eux) pour occuper un poste de durée indéterminée et 35 % ont dit avoir recruté de 41 % à 100 % d'entre eux.

## 6.0 – Le phénomène des conversions au bout de cinq ans

Grâce à la politique du SCT, les employés nommés pour une période déterminée qui travaillent pendant une période cumulative d'au moins cinq années sans interruption de service de plus de soixante jours civils consécutifs dans le même ministère ou organisme, doivent être convertis à un poste de durée indéterminée.

### *6.1 La fréquence des conversions au bout de cinq ans*

Dans le questionnaire, nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent s'ils avaient déjà converti des postes, au bout de cinq ans, dans leur unité de travail. Seulement 22 % ont dit l'avoir fait. Un autre groupe (33 %) a dit ne pas avoir fait ce genre de conversion parce que les employés nommés pour une période déterminée sont normalement embauchés pour une période indéterminée avant l'échéance des cinq ans. Un nombre légèrement plus élevé de gestionnaires qui embauchent (39 %) ont indiqué qu'il n'y avait pas de conversions « automatiques » dans leur unité de travail parce que les employés n'arrivent jamais à cumuler cinq années de service.




Base : Tous les répondants qui ont exprimé une opinion N=663

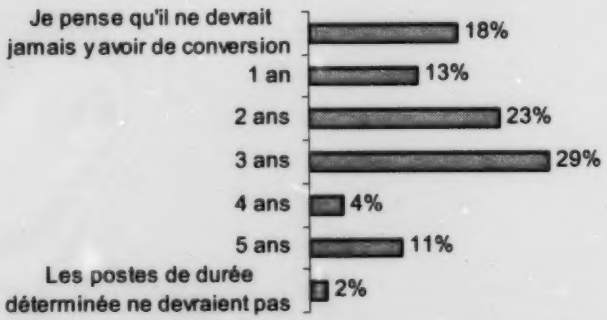
L'examen des différences entre les gestionnaires qui embauchent dans la RCN et ceux des autres régions un peu partout au pays révèle que les deux groupes ont des expériences quelque peu différentes, en ce qui concerne les conversions « automatiques ». Dans les régions, les gestionnaires sont deux fois plus susceptibles d'avoir vécu une conversion « automatique » (30 %) que ceux de la RCN (15 %). Ce dernier groupe était beaucoup plus susceptible d'expliquer son manque d'expérience à l'égard de ce phénomène en indiquant que dans leur unité de travail, les personnes nommées pour une durée déterminée obtiennent des postes de durée indéterminée avant que puisse se produire une conversion automatique (39 % contre 26 % pour les gestionnaires des régions).

### *6.2 Nombre d'années avant la conversion à un poste de durée indéterminée*

Les opinions des gestionnaires qui embauchent sont partagées quant à la durée que devrait avoir un emploi de durée déterminée avant que ne soit accordée une forme quelconque de conversion « automatique ». Parmi les gestionnaires qui ont formulé une opinion sur le sujet, toutefois, quatre fois plus de gestionnaires (65 %) veulent que la période soit raccourcie à trois années ou moins, comparativement aux gestionnaires qui se disent satisfaits de ce qu'on pourrait qualifier de statu quo (15 % veulent 4 ou cinq années). Un autre petit groupe pense que les employés nommés pour une période déterminée ne devraient jamais voir leur poste converti en poste de durée indéterminée (18 %).

**Nombre d'années acceptable avant qu'une période déterminée soit convertie en période indéterminée**

*Selon vous, combien d'années de service les employés nommés pour une période déterminée devraient-ils avoir avant que le poste ne devienne un poste de durée indéterminée?*




Base : Tous les répondants qui ont exprimé une opinion N=712

Lorsqu'on leur a demandé d'expliquer leurs points de vue sur la durée de service nécessaire avant que le poste ne soit converti en poste de durée indéterminée, une majorité estime que les gestionnaires qui embauchent devraient appliquer une notion de justice (56 %)[27].

Une importante minorité de gestionnaires qui embauchent (40 %) ont justifié leur évaluation de la période que devraient attendre les personnes nommées pour une période déterminée en faisant remarquer que la fonction publique risquait de perdre de bons employés. Voilà qui donne à penser que de nombreux gestionnaires qui embauchent sont bien au fait des réalités du marché du travail et de la dépendance de la fonction publique fédérale à l'endroit de son effectif de durée déterminée.

Le tiers des gestionnaires qui embauchent (33 %) ont expliqué que leur point de vue sur la période qui devrait s'écouler avant une conversion automatique est motivé par un désir de préserver la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires comme eux.

En outre, 29 % des gestionnaires qui embauchent ont justifié la période choisie en indiquant qu'il s'agit du temps requis pour évaluer le travail d'une personne. Voilà qui confirme encore une fois l'importance de l'aspect « essayer avant d'acheter » du travail de durée déterminée pour une importante minorité de gestionnaires.

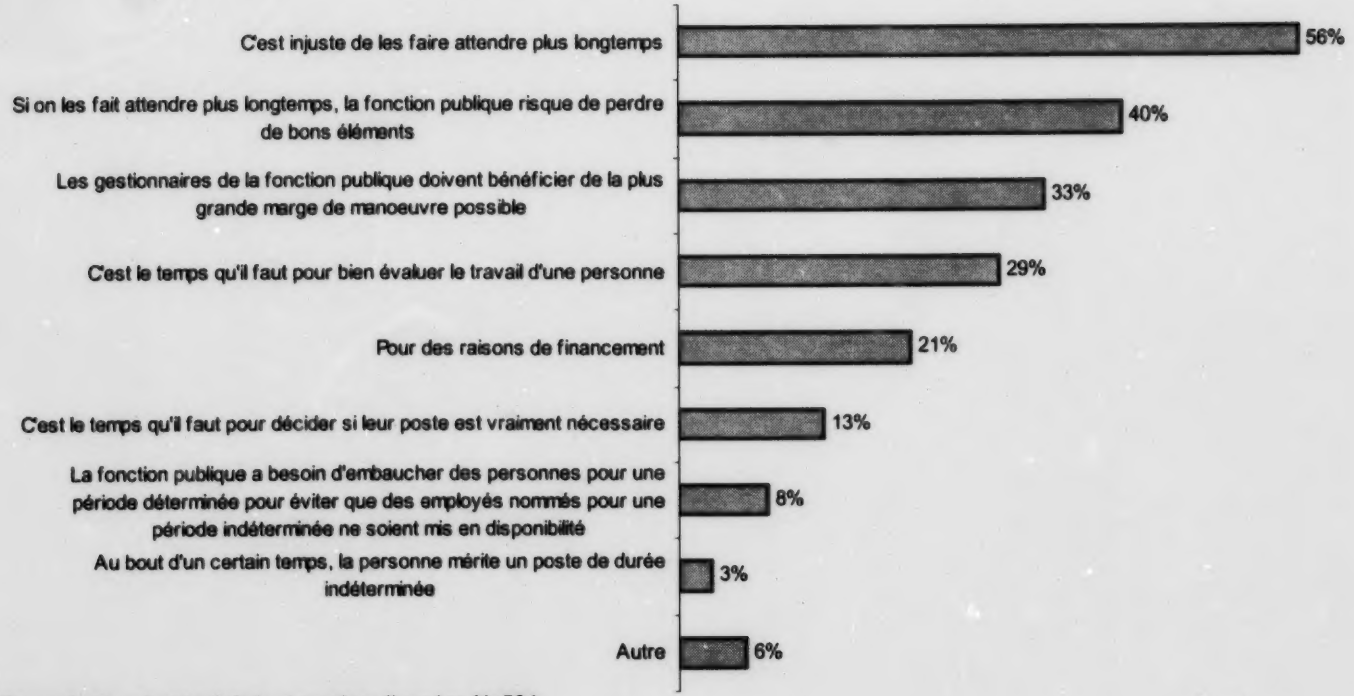
Finalement, les questions de financement (21 %) et le fait qu'on a besoin de cette période pour décider si on a réellement besoin d'une personne (13 %) sont aussi des raisons formulées par certains gestionnaires qui embauchent.

---

[27] Il s'agissait d'une question à choix multiples et on a demandé aux gestionnaires de sélectionner toutes les raisons qui s'appliquent.

## Justification de la période requise avant la conversion en un poste de durée indéterminée

*Pourquoi, à votre avis, les employés nommés pour une période déterminée devraient-ils travailler pendant ce nombre d'années avant que leur poste ne soit converti en un poste de durée indéterminée?*




Base : Répondants qui ont précisé un nombre d'années N=584

### *6.3 Raisons pour lesquelles les employés nommés pour une période déterminée n'obtiennent pas de poste de durée indéterminée*

Dans le sondage, nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent d'indiquer les trois principales raisons pour lesquelles certains employés nommés pour une période déterminée n'obtiennent pas de poste de durée indéterminée. (Dans la discussion qui suit, il est fait état des « mentions totales » de chaque réponse ainsi que du pourcentage de gestionnaires qui a choisi la réponse au premier, au deuxième ou au troisième rang du classement des raisons par ordre d'importance[28].)

La plus importante raison est le manque de fonds qui empêche les gestionnaires de créer des postes de durée indéterminée (mentionnée par 54 % des gestionnaires). Cette constatation donne à penser que les changements aux politiques qui régissent l'emploi de durée déterminée ne pourront changer le besoin d'une main-d'œuvre de courte durée ou d'urgence. Pour réduire les pressions qui s'exercent sur les gestionnaires et réduire la dépendance à l'égard du personnel de durée déterminée, d'autres mesures devraient être prises, notamment assurer une plus grande stabilité du financement et s'engager à gérer le risque d'un « recrutement excédentaire » dans des postes de durée indéterminée.

Les gestionnaires qui embauchent ont aussi indiqué que de nombreux employés nommés pour une période déterminée ne deviennent jamais des employés permanents parce qu'ils partent avant qu'il puisse y avoir une conversion (52 %). Voilà peut-être un autre indice de la tension qui existe entre les deux rôles que joue actuellement l'effectif de durée déterminée dans la fonction publique : une source de travailleurs temporaires et de recrutement pour combler des postes de durée indéterminée à la fonction publique.

Environ le tiers des répondants (31 %) ont aussi noté qu'il n'y a pas suffisamment de postes de période indéterminée et que la plupart des employés nommés pour une période déterminée ne sont pas recrutés dans l'intention de leur attribuer un jour un poste de durée indéterminée (31%). Le quart environ des gestionnaires qui embauchent (26 %) font état de la lenteur du processus de dotation des postes de durée indéterminée et ils y voient un problème.

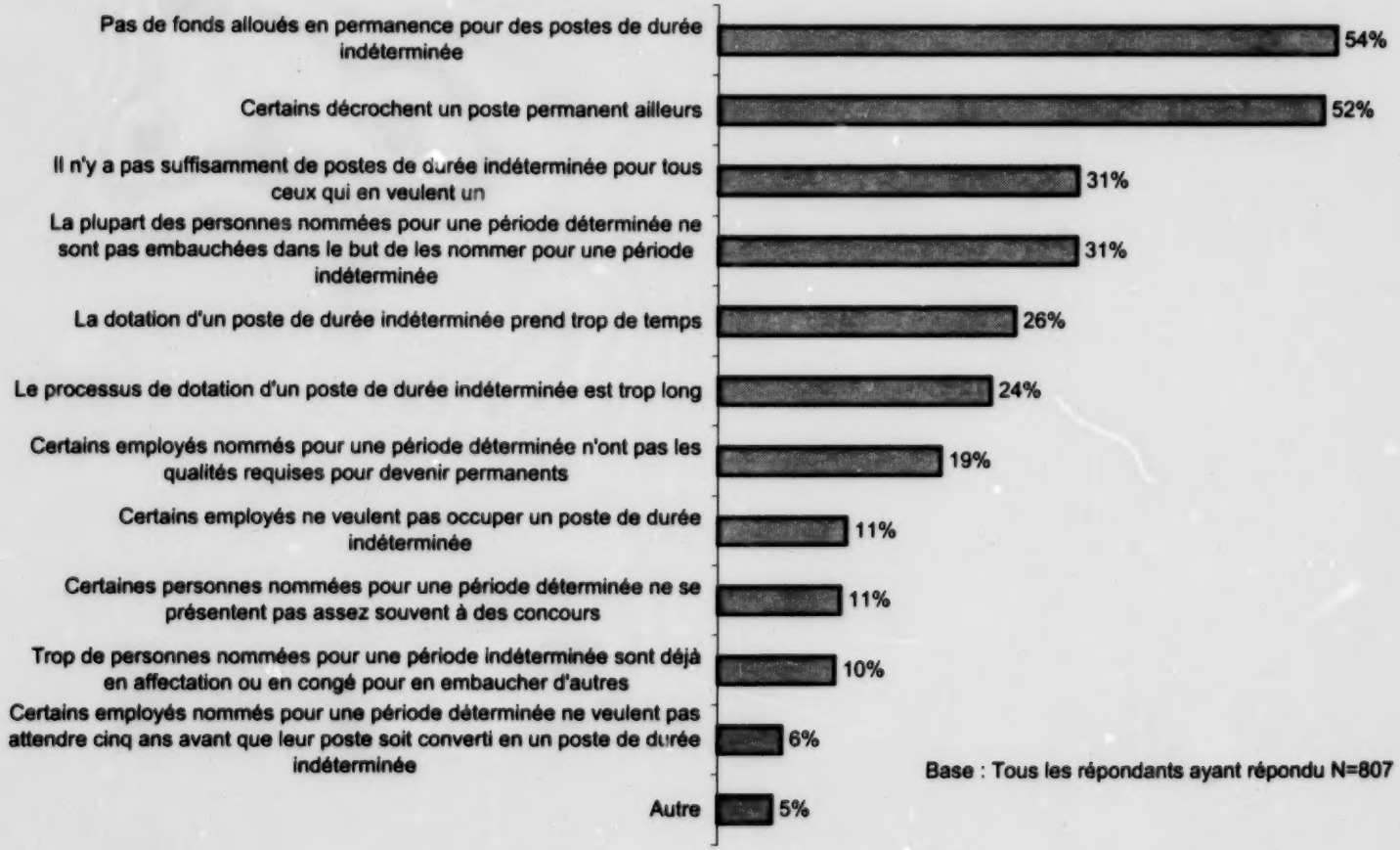
Autre fait important, celui du nombre de fois que des gestionnaires qui embauchent ont indiqué qu'après avoir mis à l'essai certains employés nommés pour une période déterminée, il était clair qu'ils ne devraient pas être embauchés pour une durée indéterminée (24 %), et que parfois également, la personne n'avait pas les qualités personnelles requises dans leur unité de travail (19 %).

---

[28] Pourcentage des gestionnaires qui embauchent qui choisissent la réponse parmi leurs 3 premiers choix; ainsi les pourcentages ne totalisent pas 100 %.

## Principales raisons de ne pas obtenir un poste de durée indéterminée

*En ce qui concerne les employés nommés pour une période déterminée dans votre service, ces dernières années, quelles sont les trois principales raisons pour lesquelles certains n'ont pas obtenu de poste de durée indéterminée?*




Base : Tous les répondants ayant répondu N=807

## 7.0 – Questions touchant le maintien en poste

Le maintien en poste des employés, notamment de nombre des personnes recrutées au sein de son effectif de durée déterminée, est une grande préoccupation pour la fonction publique[29]. Le départ prématuré d'employés nommés pour une période déterminée peut entraîner non seulement une perte de ressources investies dans ces personnes (p. ex. formation), mais encore une perte de compétences. Ainsi, dans notre sondage, nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent d'expliquer pourquoi certains de leurs employés nommés pour une période déterminée quittaient l'unité de travail pour accepter un emploi ailleurs.

### *7.1 Raisons du départ d'employés nommés pour une période déterminée*

Nous avons demandé aux gestionnaires qui embauchent d'indiquer les trois principales raisons pour lesquelles des employés nommés pour une période déterminée ont quitté leur unité de travail pour accepter un emploi ailleurs. (Dans la discussion qui suit, il est fait état des « mentions totales » de chaque réponse ainsi que du pourcentage de gestionnaires qui a choisi la réponse au premier, au deuxième ou au troisième rang du classement des raisons par ordre d'importance).

Une majorité considérable d'entre eux (83 %) a indiqué que la plus importante raison était d'obtenir un poste de durée indéterminée. Dans le même ordre d'idées, environ la moitié des répondants (49 %) a dit que si des employés nommés pour une période déterminée quittaient leur unité de travail, c'était aussi pour accepter un emploi où ils auraient davantage de possibilités de devenir des employés nommés pour une période indéterminée ou pour accroître leurs chances d'avancement (47 %).

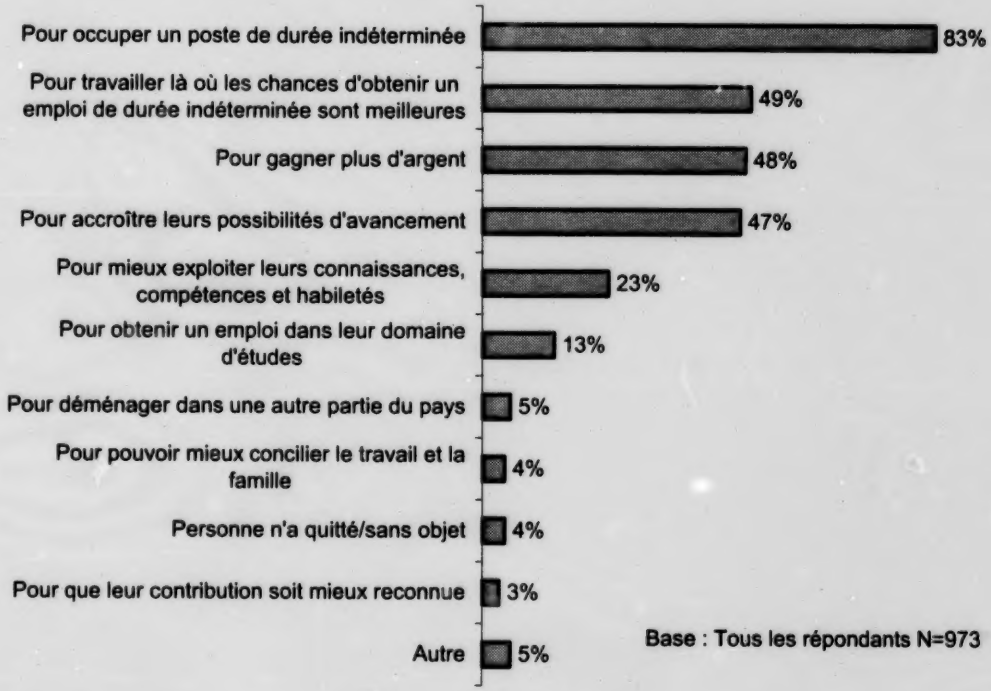
Un nombre important de gestionnaires qui embauchent ont expliqué que des employés nommés pour une période déterminée quittaient aussi leurs unités de travail pour mieux exploiter leurs connaissances, compétences et habiletés (23 %) ou pour obtenir un emploi dans leur domaine d'études (13 %).

---

[29] On s'attend à ce que ce problème prenne de l'ampleur dans la seconde moitié de la décennie à mesure que les marchés du travail vont se resserrer. Voir : *La voie future*, par la Direction de la recherche de la CFP.

**Principales raisons du départ des employés nommés pour une période déterminée**

*D'après votre expérience, quelles sont les trois principales raisons pour lesquelles des employés nommés pour une période déterminée quittent votre unité de travail pour accepter un emploi ailleurs?*




## 8.0 – Conclusions

Ce sondage nous permet de comprendre pourquoi les gestionnaires embauchent des employés nommés pour une période déterminée plutôt que des employés nommés pour une période indéterminée, les facteurs qu'ils prennent en considération lorsqu'ils embauchent du personnel pour une durée déterminée, leurs points de vue sur les raisons pourquoi certains employés nommés pour une période déterminée obtiennent, ou non, un jour des postes de durée indéterminée et leurs points de vue sur la politique actuelle de conversion des postes de durée déterminée en postes de durée indéterminée après cinq années de service ininterrompu.

Lorsque nous examinons les réponses des participants au sondage, nous constatons plusieurs groupes de questions qui, dans certains cas, peuvent avoir une incidence sur les travaux actuels du Comité consultatif de l'AFPC et du SCT concernant des changements aux politiques et pratiques actuelles.

Dans l'ensemble, les résultats semblent indiquer que l'élément déterminant qui sous-tend les décisions que prennent les gestionnaires de recruter et d'accorder des contrats et qui touchent surtout les employés nommés pour une période déterminée (p. ex. recrutement, prolongation des contrats de durée déterminée et décisions au sujet du traitement réservé en cours d'emploi aux

employés nommés pour une période déterminée) est le besoin tout à fait pragmatique qu'ont ces gestionnaires de faire faire le travail. Dans une organisation où ils doivent composer avec un grand nombre de problèmes à la fois – comme les changements de priorités, l'instabilité organisationnelle, les préoccupations du financement – le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée permet aux gestionnaires de résoudre divers problèmes.

Plus précisément, les résultats de la recherche peuvent nous aider à examiner diverses observations ou propositions qui ont fait surface sur la nature du travail pour une durée déterminée et la nature du « problème » de l'employé nommé pour une période déterminée.

**Proposition no 1** – Le fait de combler les postes avec du personnel nommé pour une période déterminée rend la fonction publique moins attrayante, comme employeur, si d'autres emplois permanents sont disponibles. Dans *La voie future*[30], nous en arrivons à la conclusion que la fonction publique aura de la difficulté à livrer concurrence dans certaines catégories d'emploi, et sur les marchés du travail locaux, lorsque les marchés du travail des employés très scolarisés seront particulièrement concurrentiels.

Dans cet ordre d'idées, nous trouvons intéressant que la plupart des gestionnaires aient dit aux nouveaux employés nommés pour une période déterminée qu'ils auraient des occasions de poser leur candidature à des postes permanents. Il s'agit d'un engagement réaliste si on se fie à notre recherche antérieure et à nos analyses de la proportion de nouveaux employés nommés pour une période indéterminée en provenance de la population d'employés nommés pour une période déterminée. Il semblerait que l'évaluation soit réaliste étant donné que le plus récent rapport annuel de la CFP note qu'environ les deux tiers des nouveaux employés nommés pour une durée indéterminée proviennent directement de l'effectif nommé pour une durée déterminée[31]. Nous n'avons donc pas été étonnés de constater, selon ce qu'ont dit les gestionnaires, que les personnes nommées pour une période déterminée n'étaient pas prolongées ou recrutées sur une base permanente dans leurs unités de travail parce qu'elles étaient embauchées ailleurs. (Nos questions ne permettent pas de déterminer si « ailleurs » correspond à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique). De même, la constatation selon laquelle il y a moins de prolongations des nominations de durée déterminée dans la RCN que dans les autres régions peut être attribuable à la différence de compétitivité des marchés du travail locaux, y compris aux variations des marchés du travail *à l'intérieur* de la fonction publique.

Le traitement différent réservé aux employés nommés pour une période déterminée que rapporte une minorité de gestionnaires pourrait dissuader certains de ces employés de rester dans l'unité de travail ou dans la fonction publique s'ils sont au courant de cette différence de traitement et si leur objectif est d'obtenir un emploi de durée indéterminée. De moindres investissements dans la formation, par exemple, pourraient décourager les gens. Idéalement, tout changement de politique ayant pour but d'accroître l'attrait que représente la possibilité de poser sa candidature

---

[30] Voir *La voie future*, par la Direction de la recherche, CFP.

[31] Commission de la fonction publique du Canada, « *Rapport annuel de 2000-2001* », p. 42.

à des postes de durée indéterminée devrait systématiquement tenir compte des points de vue des employés nommés pour une période déterminée.

**Proposition no 2** – La plupart du temps, le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée est inutile. Cela donne à penser que nous avons recours à des emplois de durée déterminée uniquement pour des raisons pratiques et que les gestionnaires pourraient peut-être se passer d'employés nommés pour une période déterminée en gérant mieux les risques. L'idée que les employés nommés pour une période déterminée sont utilisés peu convenablement est reliée à cette proposition.

La plupart des gestionnaires ont mentionné un besoin à court terme comme raison ayant motivé leur décision initiale de recruter des employés nommés pour une période déterminée plutôt que des employés nommés pour une période indéterminée; ces besoins ont également un lien avec les décisions subséquentes de certains gestionnaires à savoir s'ils doivent prolonger les nominations pour une durée déterminée. Plus particulièrement, la présence ou l'absence de fonds, l'absence prolongée ou le retour du personnel nommé pour une période indéterminée dont le poste est comblé temporairement par des employés nommés pour une durée déterminée, les changements dans l'organisation et la charge de travail sont autant de facteurs qui influencent les décisions du gestionnaire concernant le recrutement pour une période déterminée et la prolongation de ces emplois. La taille de l'effectif et le lieu de travail (régions / RCN) sont en corrélation avec la nature de ces décisions et à tout le moins ils donnent à penser que le besoin d'employés nommés pour une période déterminée a aussi un lien avec la marge de manœuvre, eu égard aux budgets, ou avec l'effectif dont bénéficie un gestionnaire ou encore avec la situation du marché du travail local (et les choix qui s'offrent aux employés nommés pour une période déterminée concernant des emplois à l'extérieur de l'unité de travail).

Même si la majorité peut avoir des besoins légitimes de recruter des employés nommés pour une période déterminée, il demeure important d'examiner si certains employés nommés pour une période déterminée sont utilisés convenablement dans des situations où il devrait être possible de recruter du personnel nommé pour une durée indéterminée. Une minorité de gestionnaires ont rapporté avoir prolongé certains employés nommés pour une période déterminée plus de deux fois, même si la période globale des prolongations n'est pas connue. En outre, un petit nombre de répondants ont rapporté des cas de nominations pour une durée déterminée qui ont été convertis en nominations de durée indéterminée au bout de cinq ans. Bien que la recherche ne soit pas concluante, elle donne à penser qu'il faut examiner de plus près les circonstances qui entourent les multiples prolongations et le recours à des périodes étendues d'emploi de durée déterminée.

L'abolition complète des nominations d'une durée déterminée aurait vraisemblablement pour effet d'accroître le recours à d'autres formes d'emploi d'urgence chez la plupart des gestionnaires. Si l'abolition ou la réduction des emplois de durée déterminée devait être un objectif, alors il faudrait évaluer tout un éventail de politiques et de pratiques connexes. Par exemple, il faudrait évaluer le besoin de nouveaux mécanismes permettant aux gestionnaires de gérer le risque de trop embaucher ou d'embaucher du personnel dont les compétences ne sont requises que pour une courte durée. Comme nos données indiquent une certaine variation dans les situations, il faudrait évaluer l'impact de ces changements sur tout un éventail de besoins et de situations (p. ex. dans les régions et dans les petits et gros ministères). Il conviendrait

également d'examiner à quel niveau ou dans quelle taille d'unité de travail de l'organisation il faudrait que les risques soient convenablement gérés.

**Proposition no 3** – On a de préférence recours au recrutement d'employés nommés pour une période déterminée plutôt qu'à celui d'employés nommés pour une période indéterminée afin de pouvoir combler rapidement les postes. Une minorité de répondants ont mentionné soit le besoin de combler rapidement des postes, soit la lenteur du processus de dotation des postes de durée indéterminée comme raison de prolonger les nominations de période déterminée (Seulement 11 % ont indiqué la rapidité comme première raison ayant motivé le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée, bien qu'un plus grand nombre l'ait inclus dans les trois premiers choix). Les constatations dont il est fait état dans la section précédente semblent indiquer que certains besoins sont effectivement urgents, mais nous ne pouvons en toute confiance dire que 11 % des gestionnaires embaucheraient autrement du personnel permanent si le processus en question était plus rapide.

Manifestement, certains besoins de dotation sont de courte durée et on a besoin de personnel lorsque le financement est disponible et lorsqu'il faut remplacer des employés absents en temps opportun. *Il importe de noter que même si on accueillait sans doute avec enthousiasme l'adoption de nouveaux mécanismes pour accélérer la dotation ou d'un nouveau régime plus rapide de dotation, la CFP a constaté que de nombreux gestionnaires n'ont pas recours aux mécanismes actuels susceptibles d'accélérer la dotation.* À la lumière du sondage, nous ne pouvons déterminer dans quelle mesure une dotation plus rapide des postes de durée indéterminée aurait pour effet de changer les préférences, soit le recrutement de plus nombreux employés nommés pour une période indéterminée et moins d'employés nommés pour une période déterminée. Il importe en outre d'examiner cette question en se demandant si des processus plus rapides donneraient lieu au recrutement d'employés convenables, comme en traite la prochaine section.

**Proposition no 4** – Le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée est un mécanisme utilisé pour mettre à l'essai des employés avant de s'engager à long terme dans un recrutement pour une période indéterminée. Comme on l'a mentionné précédemment, les employés nommés pour une période déterminée constituent une importante réserve de main-d'œuvre pour combler les postes de durée indéterminée[32] et ils sont un bassin de main-d'œuvre intermédiaire pour combler des postes de durée indéterminée.

La principale question stratégique est de savoir si les personnes qui disent recourir aux nominations de durée déterminée pour mettre le personnel à l'essai sont d'avis qu'il s'agit d'une considération première - peut-être pour éviter une période de stage plus officielle – ou si cela permet simplement de mieux évaluer les capacités qu'une entrevue ne le ferait, ou s'il s'agit d'un avantage secondaire des emplois de durée déterminée ou d'une assurance contre les erreurs commises dans les décisions de recrutement précipitées, compte tenu du besoin de recruter rapidement. Dans l'ensemble, environ le quart des gestionnaires qui mettent des gens à l'essai ont dit qu'il s'agissait de l'une des trois principales raisons expliquant un recrutement de durée

---

[32] Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel de 2000-2001*, p. 42.

déterminée, mais très peu de gestionnaires (8 %) indiquent qu'il s'agit de leur première raison de recruter des employés nommés pour une période déterminée. En conséquence, peut-être qu'une faible proportion de gestionnaires ont recours aux nominations de durée déterminée comme période d'essai, mais il semblerait que la plupart considèrent la période d'essai comme une question secondaire.

Il est clair, toutefois, qu'une minorité de gestionnaires qui embauchent évaluent les compétences, les capacités et les qualités personnelles des employés nommés pour une période déterminée et qu'ils utilisent cette évaluation pour décider de la prolongation, ou non, de l'emploi de durée déterminée. Ils disent aussi que ces mêmes facteurs jouent généralement un rôle au moment de savoir si les employés nommés pour une période déterminée vont obtenir des postes de durée indéterminée.

**Proposition no 5** – Il serait possible de réduire la période qui mène à la conversion des postes de durée déterminée. La recherche montre que la plupart des gestionnaires seraient d'accord avec une réduction de la période requise avant la conversion des postes de durée déterminée. Soixante-cinq pour cent des gestionnaires sont en faveur d'une telle conversion après trois ans ou moins d'emploi continu dans le même ministère. Certaines options stratégiques pourraient être examinées à la lumière des préférences particulières qu'ils ont exprimées et de leurs pratiques à l'égard des prolongations répétées des périodes déterminées. Malheureusement, les données du sondage ne nous permettaient pas d'établir les répercussions de ces changements, mais les modèles que nous avons élaborés séparément à l'appui de ce projet peuvent nous aider à comprendre les répercussions de différents choix stratégiques.

En terminant, nous aimerions ajouter que tout désir de changement aux règles régissant actuellement l'emploi de durée déterminée doit tenir compte de la complexité propre à l'effectif nommé pour une période déterminée. Plus particulièrement, il est crucial de reconnaître la tension persistante entre les deux fonctions différentes qu'exerce la main-d'œuvre nommée pour une période déterminée à la fonction publique : (1) comme réservoir de travailleurs temporaires et (2) comme mécanisme permettant aux gestionnaires d'évaluer des compétences qu'on pourrait désirer pour une période indéterminée.

Document à l'appui C

# Étude conjointe de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée

## Rapport sur le site Web

# Table des matières

**Introduction** ..... **1**

**Sondage auprès des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC** ..... **3**

**Sondage auprès des gestionnaires** ..... **14**

**Sommaire – Cartes postales adressées aux coprésidents** ..... **21**

Recours à l'emploi pour une période déterminée ..... 21

Recrutement des employés nommés pour une période déterminée ..... 21

Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée ..... 22

Traitement des employés nommés pour une période déterminée ..... 23

Solutions possibles ..... 25

**Sommaire – Idées transmises au Comité mixte** ..... **26**

Le recours à l'emploi pour une période déterminée ..... 26

Recrutement des employés nommés pour une période déterminée ..... 27

Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée ..... 27

Traitement des employés nommés pour une période déterminée ..... 28

Solutions possibles ..... 29

**Comparaison des réponses des gestionnaires et des employés** ..... **33**

**Conclusions** ..... **35**

## Introduction

Cette étude a pour objet de présenter des recommandations sur l'emploi pour une période déterminée et sur le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée. Le Comité mixte a jugé que, pour formuler des recommandations utiles, il lui fallait absolument consulter le plus grand nombre possible de personnes parmi les principaux intéressés de la fonction publique (les employés qui occupent un poste de durée déterminée et qui sont membres de l'AFPC ou qui ont occupé un tel poste dans le passé et les gestionnaires de la fonction publique) et ce dans le peu de temps qui lui était accordé pour réaliser l'étude.

Le Comité mixte a donc retenu les services de la société Xist Consulting pour qu'elle conçoive un site Web interactif en utilisant l'exemple réussi d'un site Web (sur les Principes) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Le site Web était disponible du 15 avril au 31 mai 2002.

De nombreuses mesures ont été prises pour faire connaître le site Web : distribution de 4 500 signets à l'occasion de diverses activités; diffusion de renseignements au sein des ministères; séances d'information à l'intention des conseils fédéraux régionaux, du Conseil des ressources humaines et des chefs des Ressources humaines; inclusion de renseignements dans des bulletins d'information tels que ceux de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique (APEX) et le Réseau des administrateurs de petits organismes; liens avec le site Web de l'AFPC; et promotion lors de nombreuses activités auxquelles ont assisté en personne les membres du comité.

Le site de l'étude conjointe de l'AFPC et du SCT sur l'emploi pour une période déterminée comprenait quatre grandes sections :

- « Ce que vous devriez savoir »
  - des renseignements sur l'étude
- « Donnez-nous votre point de vue »
  - un sondage en direct auprès des membres de l'AFPC qui occupent un poste de durée déterminée
  - un sondage en direct auprès des gestionnaires afin de compléter le sondage auprès des gestionnaires qui embauchent réalisé par la CFP au nom du Comité mixte
  - les employés qui occupent un poste de durée déterminée et qui sont membres de l'AFPC ou ont occupé un tel poste dans le passé et les gestionnaires de la fonction publique avaient eu l'occasion de transmettre directement au Comité mixte leurs points de vue, leurs expériences, leurs idées et les solutions qu'ils proposaient au sujet de l'emploi pour une période déterminée

- « Éléments nouveaux »
  - rapports du Comité mixte sur l'état d'avancement de l'étude
- « Liens »
  - liens vers le site Web de l'AFPC et la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée.

Le présent rapport contient un aperçu des principales constatations découlant des sondages effectués auprès des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée, un profil démographique des participants et un résumé des commentaires qui ont été faits par écrit au Comité mixte en ce qui concerne le recours à l'emploi pour une période déterminée et le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée. Les conclusions tirées de ces constatations ont servi à élaborer des solutions possibles et ont mené à la formulation de recommandations au cours de la dernière étape.

## Sondages auprès des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC et des gestionnaires

Les instruments de sondage ont été conçus conjointement par la Direction de la recherche de la CFP et le Comité mixte. En tout, 1 251 employés et 128 gestionnaires ont rempli le questionnaire (à noter que le sondage auprès des gestionnaires visait à donner à ceux qui n'avaient pas reçu le questionnaire en direct distribué par IPSOS-Reid au nom du Comité mixte une autre chance de participer au sondage). De plus, 410 participants ont présenté des opinions, des idées et des solutions possibles par écrit.

## Sondage auprès des employés nommés pour une période déterminée membres de l'AFPC

### Profil des répondants

| Tableau 1 | |
|---|---|
| **Groupe** | |
| AS | 13 % |
| CR | 48 % |
| DA | 1 % |
| DD | 1 % |
| ED | 1 % |
| EG | 10 % |
| GL | 2 % |
| GS | 2 % |
| GT | 2 % |
| IS | 3 % |
| PI | 1 % |
| PM | 12 % |
| SC | 1 % |
| ST | 2 % |
| TI | 1 % |
| WP | 1 % |

La répartition des répondants parmi les divers groupes est représentative de l'ensemble des employés membres de l'AFPC qui occupent un poste de durée déterminée. Le seul groupe dans lequel la représentation est légèrement faible est le groupe GL, qui compte à peu près le même nombre d'employés nommés pour une période déterminée et membres de l'AFPC que le groupe EG. Il est possible que ce soit parce que le groupe GL (Manœuvres et hommes de métier) n'a pas autant accès à Internet que d'autres groupes.

| Tableau 2 | |
|---|---|
| **Sexe** | |
| Hommes | 29 % |
| Femmes | 71 % |
| **Première langue officielle** | |
| Anglais | 77 % |
| Français | 23 % |
| **Équité en emploi** | |
| Autochtones | 6 % |
| Minorités visibles | 8 % |
| Personnes handicapées | 6 % |

Le rapport hommes-femmes est représentatif des employés de la fonction publique occupant un poste de durée déterminée au 31 mars 2002 (61 % étaient des femmes). Les données sur la première langue officielle des répondants n'ont rien de surprenant en raison de leur emplacement géographique (voir le tableau 4). Au 31 mars 2001, les Autochtones, les minorités visibles, et les personnes handicapées représentaient, respectivement, 4,3 %, 7,7 % et 3,5 % de l'ensemble des employés de la fonction publique nommés pour une période déterminée. Le taux de participation des membres de ces trois groupes était supérieur à leur taux de représentation dans l'effectif recruté pour une période déterminée.

| Tableau 3 | |
|---|---|
| **Études** | |
| Études secondaires | 16 % |
| Certificat ou diplôme d'un programme d'apprentissage enregistré, d'une école professionnelle ou d'une école de métiers | 5 % |
| Études collégiales/techniques | 37 % |
| Diplôme ou certificat universitaire inférieur au baccalauréat | 5 % |
| Baccalauréat | 24 % |
| Maîtrise ou doctorat | 11 % |
| **Nombre d'années comme employé nommé pour une période déterminée** | |
| Moins d'un an | 28 % |
| 1 | 18 % |
| 2 | 14 % |
| 3 | 11 % |
| 4 | 7 % |
| 5 | 5 % |
| 6 | 4 % |
| 7 | 3 % |
| 8 | 2 % |
| Plus de 8 | 8 % |

Le niveau de scolarité est assez élevé puisque 83 % des répondants ont fait des études postsecondaires. La plupart (46 %) occupaient un poste de durée déterminée depuis un an ou moins. Toutefois, un pourcentage considérable (22 %) des répondants avaient cinq ans de service ou plus. (Nota : Comme le questionnaire ne précisait pas qu'il devait s'agir d'une période « sans interruption de service », cela explique peut-être que 8 % des répondants aient déclaré avoir occupé un poste de durée déterminée pendant plus de huit ans.)

| Tableau 4 | |
|---|---|
| **Lieu de travail** | |
| Région de la capitale nationale | 25 % |
| Colombie-Britannique | 17 % |
| Québec (à l'exclusion de la RCN) | 10 % |
| Ontario (à l'exclusion de la RCN) | 10 % |
| Manitoba | 9 % |
| Terre-Neuve et Labrador | 7 % |
| Nouveau-Brunswick | 6 % |
| Nouvelle-Écosse | 4 % |
| Alberta | 4 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 3 % |
| Saskatchewan | 2 % |
| Territoires du Nord-Ouest | 1 % |
| Yukon | 1 % |
| Nunavut | 0 % |

La répartition géographique des répondants reflète en général celle des employés nommés pour une période déterminée qui sont membres de l'AFPC, sauf en Colombie-Britannique, au Manitoba et à Terre-Neuve et Labrador où les taux de participation sont supérieurs. Les données de décembre 2001 montrent que la région de la capitale nationale est celle qui compte le pourcentage le plus élevé d'employés nommés pour une période déterminée. Suivent, dans l'ordre, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan, Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut.

| Tableau 5 | |
|---|---|
| **Ministère** | |
| Développement des ressources humaines Canada | 19 % |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 18 % |
| Agriculture et Agroalimentaire Canada | 10 % |
| Défense nationale | 8 % |
| Pêches et Océans Canada | 9 % |
| Transports Canada | 4 % |
| Affaires indiennes et du Nord | 4 % |
| Anciens Combattants | 4 % |
| Affaires étrangères et Commerce international | 3 % |
| Patrimoine canadien | 3 % |
| Industrie Canada | 3 % |
| Commission de la fonction publique du Canada | 2 % |
| Service correctionnel du Canada | 2 % |
| Élections Canada | 1 % |
| Citoyenneté et Immigration | 1 % |
| Gendarmerie royale du Canada | 1 % |
| Santé Canada | 1 % |
| Commission canadienne du grain | 1 % |
| Commission de l'immigration et du statut de réfugié | 1 % |
| Ressources naturelles | 1 % |
| Solliciteur général | 1 % |

Aucun des répondants n'était au service de Statistique Canada (classé 6e parmi les 12 ministères qui comptaient le plus grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée en octobre 2001), mais il faut dire que des employés occupant un poste de durée déterminée à Statistique Canada ont participé à des groupes de discussion et que certains ont assisté aux assemblées générales. Des gestionnaires de ce ministère ont aussi participé au Sondage auprès des gestionnaires qui embauchent.

## Principales constatations

### Recours à l'emploi pour une période déterminée

- La majorité des répondants (74 %) occupaient leur poste actuel depuis deux ans ou moins, 15 % depuis trois ou quatre ans et, ce qui est tout de même considérable, 12 % (150 répondants) depuis cinq ans ou plus.

### Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée

- Voici, par ordre d'importance, les principales raisons pour lesquelles les répondants avaient accepté leur poste actuel de durée déterminée : dans l'espoir de décrocher ensuite un poste permanent; le salaire et les avantages sociaux; la chance d'entrer à la fonction publique fédérale; la possibilité d'utiliser pleinement ses connaissances, ses compétences et ses aptitudes.

- Quand on leur a demandé comment ils avaient fait la connaissance de leur gestionnaire actuel, la majorité des répondants (64 %) ont indiqué qu'ils l'avaient rencontré la première fois à l'entrevue ou lors de leur entrée en fonction, ou encore que le gestionnaire avait été engagé après eux; 19 % avaient travaillé auparavant pour le gestionnaire, le connaissaient professionnellement ou exerçaient déjà d'autres types de fonctions pour ce gestionnaire. Un très faible pourcentage des répondants (3 %) ont indiqué que des membres de leur famille ou des amis leur en avaient parlé ou (1 %) qu'ils connaissaient le gestionnaire socialement ou personnellement.

- En tout, 14 % des répondants ont indiqué que, lorsqu'ils ont été nommés à leur poste actuel de durée déterminée, leur gestionnaire leur avait dit qu'ils finiraient par être nommés pour une période indéterminée ou que la plupart des employés occupant un poste de durée déterminée dans l'unité de travail étaient nommés pour une période indéterminée. De plus, 15 % se sont fait dire qu'un poste de durée déterminée était une bonne façon d'acquérir de l'expérience, et 9 % qu'ils seraient probablement nommés pour une période indéterminée si des fonds devenaient disponibles. Les « autres réponses » regroupent 28 % des répondants, la majorité d'entre eux ayant indiqué que le gestionnaire ne leur avait jamais parlé de possibilités d'emploi pour une période indéterminée et qu'aucune garantie ne leur avait été donnée.

- Les répondants ont indiqué avoir été recrutés pour une période déterminée pour les raisons suivantes (ordre décroissant) : aucune autre option n'a été abordée; pour doter rapidement un poste vacant; pour faire face aux fluctuations de la charge de travail; pour remplacer le titulaire d'un poste de durée indéterminée qui était en affectation; pour me permettre d'entrer à la fonction publique; pour exécuter un projet temporaire; pour composer avec un financement instable; pour remplacer le titulaire d'un poste de durée indéterminée qui était en congé; pour respecter de nouvelles priorités; pour me mettre à l'essai avant de décider si je suis apte à occuper un poste de durée indéterminée; pour profiter d'une expérience acquise à l'extérieur de la fonction publique. Les principales raisons mentionnées dans la catégorie « autre » étaient le manque de fonds ou l'absence de postes de durée indéterminée.

- En tout, 92 % répondants pensaient que les employés devraient toujours être nommés pour une période indéterminée, ce qui n'est pas étonnant. De ceux qui ont indiqué une durée acceptable pour la période d'attente avant d'être nommé pour une période indéterminée, 29 % ont indiqué deux ans, 26 %, trois ans et 23 %, un an.

- Seulement 43 % des répondants ont indiqué qu'ils étaient d'accord ou entièrement d'accord avec l'énoncé selon lequel leur gestionnaire prenait des décisions en matière de recrutement dans des délais raisonnables.

- Quand on leur a demandé d'indiquer s'ils pensaient que le processus de sélection du personnel était équitable, 48 % des répondants ont indiqué qu'ils étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec cet énoncé, 38 % qu'ils n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord, et 14 % qu'ils ne le savaient pas.

- En tout, 73 % des répondants ont indiqué qu'ils recommanderaient à un membre de leur famille ou à un ami d'accepter un poste de durée déterminée pour entrer à la fonction publique.

### Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée

- Au total, 53 % des répondants ont indiqué que leur nomination actuelle avait été renouvelée (prolongée) une ou deux fois, tandis que 25 % ont précisé qu'ils avaient obtenu cinq prolongations ou plus dans le même poste (2 % ont indiqué 15 fois).

- En ce qui concerne la durée moyenne de chaque prolongation, 12 % des répondants ont indiqué qu'elle était de trois mois ou moins, 24 %, de trois à six mois, et 30 %, six mois à un an; 20 % des répondants ont indiqué que leur nomination était renouvelée tous les ans, tandis que 4 % avaient obtenu des prolongations d'une durée de plus d'un an.

- La majorité des répondants (53 %) en étaient à leur première expérience dans un poste de durée déterminée; 38 % avaient occupé jusqu'à trois autres postes de durée déterminée, tandis que les 9 % qui restent en avaient occupé 4 ou plus.

- Parmi les 47 % qui avaient occupé au moins un autre poste, 25 % ont déclaré avoir travaillé dans au moins un autre ministère ou organisme.

- Trente-cinq pour cent des répondants ont indiqué avoir postulé un emploi de durée indéterminée dans leur unité de travail actuelle, 50 % qu'ils en avaient postulé un ailleurs dans leur ministère ou dans un autre ministère, et 29 % qu'ils en avaient postulé un à l'extérieur de la fonction publique.

- Les répondants (67 %) ont indiqué qu'il était injuste d'exiger que le service continu servant à calculer la période de cinq ans nécessaire à la conversion à un poste de durée indéterminée soit accompli dans le même ministère, alors que 33 % étaient d'accord avec cette exigence de la politique.

- Pour 44 % des répondants, la principale raison pour laquelle la plupart des employés nommés pour une période déterminée n'obtiennent pas une nomination pour une période indéterminée est qu'il n'y a pas suffisamment de fonds pour doter des postes de durée indéterminée ou qu'il n'y a pas suffisamment de postes de durée indéterminée pour tous les employés nommés pour une période déterminée. La troisième raison en importance, fournie par 16 % des répondants, est que la plupart des employés nommés pour une période déterminée ne sont pas recrutés dans le but d'être nommés à des postes de durée indéterminée. La quatrième raison mentionnée par 10 % des répondants est qu'on interrompt délibérément le service de certains employés nommés pour une période déterminée afin de les empêcher d'être nommés à un poste de durée indéterminée.

- Seulement 17 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel les personnes recrutées pour une période déterminée dans leur unité de travail avaient de bonnes chances d'obtenir un poste de durée indéterminée.

- Quatre-vingt-quinze pour cent estiment posséder les qualités nécessaires pour obtenir un poste de durée indéterminée dans leur unité de travail.

- Trente et un pour cent des répondants s'attendent à obtenir un poste de durée indéterminée d'ici un an.

- Quatre-vingt-six pour cent sont d'accord ou tout à fait d'accord que leur ministère ou organisme est un bon endroit où travailler.

- Voici, par ordre d'importance, les principales raisons fournies par les répondants qui ont indiqué avoir l'intention de quitter la fonction publique : pour trouver un emploi permanent; il faut attendre trop longtemps pour être nommé à un poste de durée indéterminée; pour gagner plus d'argent; pour avoir de meilleures possibilités de formation; pour obtenir de meilleurs avantages sociaux; pour bénéficier d'un horaire variable.

- Voici un résumé des intentions actuelles des répondants en ce qui concerne leur emploi futur :

  - 4 % continueraient d'occuper leur poste actuel de durée déterminée;
  - 36 % continueraient d'occuper leur poste actuel de durée déterminée jusqu'à ce qu'ils soient nommés pour une période indéterminée;
  - 20 % chercheraient à obtenir une nomination pour une période indéterminée ailleurs dans le ministère;
  - 18 % chercheraient à obtenir une nomination pour une période indéterminée dans un autre ministère fédéral;
  - 8 % chercheraient un emploi permanent à l'extérieur de la fonction publique;
  - les raisons indiquées par les 14 % qui ont répondu « autre » avaient généralement trait à l'un des énoncés précédents.

- Dans l'ensemble, les répondants ont déclaré être d'accord ou tout à fait d'accord avec les énoncés suivants au sujet de la fonction publique :

  - 92 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel la fonction publique offre de bons salaires;
  - 92 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel la fonction publique offre d'excellents avantages sociaux;
  - 88 % pensent que la fonction publique offre suffisamment de latitude pour concilier les vies professionnelle et personnelle;
  - 85 % sont d'accord ou tout à fait d'accord que la fonction publique offre un travail à la fois intéressant et exigeant;
  - 75 % estiment que la fonction publique offre un bon milieu de travail;
  - seulement 50 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord que le moral des employés de la fonction publique est bon;
  - seulement 36 % pensent que la fonction publique offre une bonne sécurité d'emploi.

**Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée**

- Au total, 21 % des répondants ont indiqué avoir connu une interruption de service entre deux nominations pour une période déterminée; dans 84 % des cas, elle était de moins d'un mois, alors que 5 % ont signalé une interruption de un à deux mois, et 10 % une interruption de trois mois ou plus.

- Voici, par ordre d'importance, les raisons indiquées par les répondants pour expliquer l'interruption de leur service : manque de travail; problèmes de financement; le recours à des interruptions de service est la pratique habituelle en dotation; incertitude quant au sort d'un programme ou d'un projet; pour éviter que leur poste ne soit automatiquement converti en un poste de durée indéterminée; congé pour donner naissance à un enfant.

- La majorité des répondants ont indiqué que les employés nommés pour une période indéterminée n'avaient pas la priorité sur ceux qui occupent un poste de durée déterminée. Les points sur lesquels les opinions sont le plus partagées sont les affectations intérimaires ou de perfectionnement, la participation aux activités de formation et la délégation de la responsabilité décisionnelle.

***Les employés nommés pour une période indéterminée ont-ils priorité sur les employés qui occupent un poste de durée déterminée?***

| Point | Oui | Non | s.o. |
|---|---|---|---|
| Affectations intérimaires et de perfectionnement | 48 % | 35 % | 17 % |
| Prix et témoignages de reconnaissance | 28 % | 50 % | 22 % |
| Choix des périodes de congé | 28 % | 60 % | 12 % |
| Accès aux possibilités de formation | 41 % | 50 % | 9 % |
| Participation aux activités sociales du bureau | 8 % | 80 % | 12 % |
| Attribution de tâches intéressantes | 31 % | 55 % | 13 % |
| Délégation de la responsabilité décisionnelle | 42 % | 45 % | 13 % |
| Autres points : la grande majorité ont mentionné les invitations aux réunions, aux retraites et aux conférences | 19 % | 36 % | 44 % |

- Les répondants ont affirmé dans une proportion de 71 % que leur gestionnaire soulignait convenablement leurs réalisations lorsqu'ils faisaient du bon travail.

- Au total, 87 % des répondants ont indiqué qu'ils savaient ce leur gestionnaire attendait d'eux sur le plan professionnel.

- Les répondants ont indiqué dans une proportion de 91 % que leurs collègues les traitaient avec respect.

- Ils ont aussi indiqué dans une proportion de 86 % qu'ils étaient en mesure d'accomplir les tâches qui leur étaient confiées pendant les heures normales de travail.

- Soixante-neuf pour cent ont déclaré qu'ils recevaient la formation dont ils avaient besoin pour exercer leurs fonctions.

- Quatre-vingt-trois pour cent étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel les employés nommés pour une période déterminée sont considérés comme des membres à part entière de l'équipe dans leur unité de travail.

- Soixante-sept pour cent estiment qu'ils peuvent s'exprimer aussi librement que les employés nommés pour une période indéterminée.

- Toutefois, 51 % des répondants ont déclaré ne pas être informés en temps opportun de la prolongation de leur nomination.

**Tableau 6**

| **Employés nommés pour une période déterminée qui ont des personnes à leur charge** | |
|---|---|
| Oui | 63 % |
| Non | 37 % |

- Soixante-sept pour cent des répondants estiment que leur poste de durée déterminée n'est pas suffisamment stable pour leur permettre d'effectuer des achats majeurs pour leur famille (comme une maison ou une automobile).

- Soixante-trois pour cent considèrent que leur poste de durée déterminée n'est pas suffisamment stable pour leur permettre de répondre aux besoins en éducation de leur famille.

## Sondage auprès des gestionnaires

En tout, 128 gestionnaires ont participé au sondage. Le questionnaire utilisé sur le site Web était une version abrégée du questionnaire du sondage en direct coordonné par la CFP et réalisé par IPSOS-Reid au nom du Comité mixte. Comme 973 gestionnaires avaient participé à ce sondage, le nombre total de répondants s'élève à 1 101. Une comparaison des résultats des deux sondages a donné lieu à des constatations qui étaient similaires, voire identiques, dans bien des cas.

### Profil des répondants

Les gestionnaires qui ont participé au sondage avaient beaucoup d'expérience. La majorité (85 %) travaillaient à la fonction publique depuis au moins dix ans, et 40 % depuis 25 ans ou plus. Plus de la moitié comptaient dix années d'expérience ou plus comme gestionnaires qui embauchent. La majorité des gestionnaires ont déclaré appartenir à une unité offrant des services ministériels, environ 30 % à une unité offrant des services en personne, des services téléphoniques ou des services de traitement de demandes par le courrier, et 46 % à une unité qui offrait d'autres types de services directement aux clients. Les hommes représentaient 52 % des 128 répondants, et les femmes 48 %. En ce qui concerne l'équité en emploi, 7 % des répondants ont déclaré être autochtones, tandis que 6 % ont indiqué qu'ils appartenaient à une minorité visible et 5 %, qu'ils étaient handicapés.

Les gestionnaires appartenaient à un large éventail de groupes professionnels.

**Tableau 7**

| Groupe | |
|---|---|
| AS | 34 % |
| BI | 1 % |
| CA (CAP) | 1 % |
| CS | 2 % |
| EDS | 1 % |
| EG | 2 % |
| EN ENG | 1 % |
| ENG | 1 % |
| ES | 2 % |
| EX | 10 % |
| FI | 1 % |
| GL | 1 % |
| GT | 1 % |

| Tableau 7 (suite) | |
|---|---|
| HP | 2 % |
| LS | 1 % |
| PC | 1 % |
| PE | 13 % |
| PG | 2 % |
| PM | 13 % |
| PPI | 1 % |
| SE-REM | 1 % |
| TI | 2 % |
| TR | 2 % |
| VM | 2 % |
| WP | 1 % |
| Militaire | 4 % |

Le tableau suivant indique la répartition des répondants par ministère. Certains ministères ne figurent pas sur la liste, comme Santé Canada et Ressources naturelles Canada, mais il importe de noter que des gestionnaires de ces ministères ont participé au sondage que la CFP avait organisé à leur intention et qui avait été réalisé par IPSOS-Reid.

| Tableau 8 | |
|---|---|
| **Ministère** | |
| Développement des ressources humaines Canada | 13 % |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 22 % |
| Agriculture et Agroalimentaire Canada | 2 % |
| Défense nationale | 13 % |
| Pêches et Océans Canada | 4 % |
| Transports Canada | 10 % |
| Affaires indiennes et du Nord | 11 % |
| Anciens Combattants Canada | 4 % |
| Affaires étrangères et Commerce international | 2 % |
| Patrimoine canadien | 2 % |
| Industrie Canada | 2 % |

| Tableau 8 (suite) | |
|---|---|
| Commission de la fonction publique du Canada | 3 % |
| Service correctionnel du Canada | 2 % |
| Bureau du Conseil privé | 2 % |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 1 % |
| Justice Canada | 1 % |
| Commission canadienne du grain | 1 % |
| Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs | 1 % |
| Office des transports du Canada | 1 % |
| Statistique Canada | 1 % |
| Administration du rétablissement agricole des Prairies | 1 % |
| Bibliothèque nationale du Canada | 1 % |
| Environnement Canada | 1 % |
| Finances Canada | 1 % |

La répartition géographique est semblable à celle des participants au sondage détaillé réalisé en direct par IPSOS-Reid auprès des gestionnaires. Le taux de participation de l'Ontario (à l'exclusion de la RCN) était supérieur lors du sondage détaillé (8 %), ce qui est bien, vu le nombre élevé d'employés nommés pour une période déterminée qui travaillent en Ontario. Dans le cas du sondage réalisé sur le site Web, ce sont les régions de l'Ouest canadien qui semblent avoir des taux de participation supérieurs.

| Tableau 9 | |
|---|---|
| **Lieu de travail** | |
| Région de la capitale nationale | 42 % |
| Colombie-Britannique | 19 % |
| Québec (à l'exclusion de la RCN) | 8 % |
| Alberta | 8 % |
| Nouveau-Brunswick | 5 % |
| Manitoba | 5 % |
| Terre-Neuve et Labrador | 4 % |
| Nouvelle-Écosse | 2 % |
| Ontario (à l'exclusion de la RCN) | 2 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 2 % |

| Tableau 9 (suite) | |
|---|---|
| Saskatchewan | 2 % |
| Territoires du Nord-Ouest | 1 % |
| Extérieur du Canada | 1 % |
| Yukon | 1 % |
| Nunavut | 0 % |

## Principales constatations

### Recours à l'emploi pour une période déterminée

- Les principales raisons fournies par les gestionnaires pour expliquer le recrutement pour une période déterminée plutôt que pour une période indéterminée étaient les suivantes : pour remplacer le titulaire d'un poste de durée indéterminée qui était en affectation ou en congé; pour répondre à des besoins à court terme; pour composer avec un financement temporaire; et, dans une moindre mesure, pour combler rapidement un poste et mettre à l'essai une personne pour savoir si elle est apte à occuper un poste de durée indéterminée.

### Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée

- Les gestionnaires ont indiqué avoir recruté des employés pour une période déterminée au cours des 12 derniers mois pour certains groupes plus souvent que pour d'autres. Les groupes CR et AS représentaient ensemble 80 % de l'embauche; ils étaient suivis des groupes PM et EG, avec environ 6 % chacun. Les autres catégories représentaient, chacune, entre 1 et 2 % des personnes recrutées, soit les groupes DA, DD, ED, GL, GS, GT,HP, IS, TI et WP. Les statistiques de septembre 2001 indiquent que les cinq groupes de l'AFPC qui comptent le plus grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée sont les groupes CR, PM, AS, GL et EG.

- En ce qui concerne les informations que le gestionnaire donne habituellement aux employés qu'il embauche pour une période déterminée au sujet des perspectives d'emploi de durée indéterminée dans l'unité de travail, la majorité des gestionnaires leur disent qu'ils auraient la possibilité de poser leur candidature à des postes de durée déterminée dans l'avenir, ou encore qu'un poste de durée déterminée permet d'acquérir une bonne expérience. Les autres leur mentionnent qu'ils obtiendraient vraisemblablement un poste de durée indéterminée si des fonds devenaient disponibles (10 %), que la plupart des employés nommés pour une période déterminée finissent par obtenir un poste de durée indéterminée (9 %), qu'ils obtiendraient sans doute leur permanence au départ d'un employé nommé pour une période indéterminée (5 %) ou qu'ils avaient peu de chance d'obtenir un poste de durée indéterminée au sein de l'unité de travail (13 %).

- Les trois critères les plus importants pour les gestionnaires qui ont à doter un poste de durée déterminée sont le recrutement de la personne la plus qualifiée, le recrutement d'une personne compétente et les qualités personnelles du candidat.

- Nous avons demandé aux gestionnaires de réfléchir à la dernière personne qu'ils avaient recrutée pour une période déterminée et d'indiquer, en cochant toutes les réponses applicables, comment ils avaient fait la connaissance de cette personne. Ils ont répondu dans une proportion de 54 % qu'ils avaient rencontré la personne pour la première fois à l'entrevue, alors que 22 % ont déclaré qu'une personne qu'ils connaissaient professionnellement leur avait parlé de ce candidat, et 13 % ont indiqué que la personne avait travaillé pour eux auparavant. Les réponses les moins fréquentes étaient qu'un membre de leur famille ou un ami leur avait parlé de cette personne (2 %), qu'ils connaissaient cette personne socialement ou personnellement (2 %) et qu'un cadre supérieur du ministère et de l'organisme leur avait fortement conseillé de prendre en considération la candidature de cette personne (1 %). (Comme seulement 128 gestionnaires ont participé à ce sondage, les pourcentages obtenus sont faibles, mais ils sont tout de même comparables à ceux du sondage plus détaillé réalisé par IPSOS-Reid auprès des gestionnaires.)

**Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée**

- Nous avons demandé aux gestionnaires d'indiquer le nombre total de fois qu'ils avaient prolongé la nomination du dernier employé qu'ils avaient recruté pour une période déterminée. Ils ont répondu dans une proportion de 55 % qu'ils avaient renouvelé sa nomination jusqu'à deux fois, et dans une proportion de 6 % qu'ils l'avaient renouvelée cinq ou six fois.

- La durée habituelle des prolongations accordées par les gestionnaires était de six mois ou plus, mais moins d'un an (34 %), de plus de trois mois, mais moins de six mois (23 %), d'un an ou plus (15 %) et de trois mois ou moins (9 %).

- Voici, par ordre d'importance, les raisons les plus souvent invoquées par les gestionnaires pour justifier la prolongation d'une nomination : pour maintenir l'effectif de l'unité de travail à son niveau actuel; parce qu'un employé en congé ou en affectation n'était pas revenu au travail; parce qu'ils avaient obtenu des fonds additionnels; pour ne pas perdre un employé compétent; parce que la charge de travail avait augmenté.

- Au total, 38 % des gestionnaires ont indiqué n'avoir jamais, au cours des trois dernières années, laissé expirer sans prolongation une nomination pour une période déterminée; 20 % n'avaient pas renouvelé une nomination, 20 % n'en avaient pas renouvelé deux et, à l'autre bout de l'échelle, 5 % avaient laissé expirer plus de dix nominations sans prolongation.

- Les principales raisons invoquées pour ne pas accorder de prolongation sont les suivantes : les besoins opérationnels avaient changé; les fonds n'avaient pas été renouvelés; la personne ne convenait pas à l'unité de travail; le retour d'une personne nommée pour une période indéterminée qui était en affectation ou en congé; la personne n'était pas en mesure d'accomplir ses tâches.

- Nous avons également demandé aux gestionnaires d'indiquer le nombre probable de prolongations nécessaires avant d'obtenir une nomination pour une période indéterminée. Ils ont répondu ce qui suit : quatre fois ou plus (38 %); je ne sais pas (17 %); sans objet (13 %); trois fois (10 %); deux fois (10 %); ces personnes ne sont jamais nommées pour une période indéterminée (7 %); une seule fois (4 %).

- En ce qui concerne le nombre d'années de service que devraient avoir les employés recrutés pour une période déterminée avant d'être nommés automatiquement à un poste de durée indéterminée, 72 % ont donné un chiffre, 16 % ont indiqué qu'ils ne le savaient pas et 9 % estiment que le statut d'employé nommé pour une période déterminée ne devrait pas exister.

- Parmi les 72 % qui ont précisé un chiffre, 58 % ont indiqué entre un et trois ans. Les réponses se répartissent comme suit :

  - 24 % - 3 ans
  - 25 % - 0 an
  - 20 % - 2 ans
  - 14 % - 1 an
  - 8 % - 5 ans
  - 5 % - plus de 5 ans
  - 3 % - 4 ans

- Les gestionnaires qui n'avaient pas indiqué 0 devaient ensuite préciser les raisons qui motivent leur choix. Ils ont répondu pour la plupart qu'il était injuste de faire attendre plus longtemps les personnes nommées pour une période déterminée et que la fonction publique finirait par perdre des gens de talent; deux autres considérations importantes étaient la nécessité d'accorder le plus de marge de manœuvre possible aux gestionnaires et le financement.

- Les avis des gestionnaires étaient divisés en ce qui concerne la possibilité de faire compter le service accompli dans différents ministères ou organismes dans la période menant à la conversion à un poste de durée indéterminée.

- D'après les gestionnaires, les six principales raisons pour lesquelles certains employés nommés pour une période déterminée n'obtiennent pas une nomination pour une période indéterminée sont les suivantes : pas de financement permanent pour des postes de durée indéterminée; certains quittent pour un poste permanent ailleurs; il n'y a pas suffisamment de postes de durée indéterminée pour tous les employés nommés pour une période déterminée qui en veulent un; la plupart des employés recrutés pour une période déterminée ne sont pas embauchés dans le but d'être nommés pour une période indéterminée; le processus de dotation d'un poste de durée indéterminée est trop long; il ne fait aucun doute après la période d'essai que l'employé ne devrait pas être nommé à un poste de durée indéterminée.

**Traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée**

- En tout, 55 % des gestionnaires ont indiqué qu'aucun employé recruté pour une période déterminée n'avait subi une interruption de service entre deux nominations dans leur unité de travail, alors que 28 % ont répondu par l'affirmative et 10 % qu'ils ne le savaient pas (7 % ont indiqué « sans objet »).

- Les trois principales raisons ayant motivé les interruptions de service étaient qu'il y avait des problèmes de financement, que l'employé en avait fait la demande et qu'il n'y avait pas suffisamment de travail. (Il importe de noter que 71 % des gestionnaires ont indiqué « sans objet ».)

- La majorité des gestionnaires ont affirmé qu'ils n'accordaient pas la priorité aux employés nommés pour une période indéterminée par rapport aux employés nommés pour une période déterminée. Les points au sujet desquels la majorité ou près de la moitié des gestionnaires ont reconnu avoir accordé la priorité aux employés nommés pour une période indéterminée sont les suivants : le montant consacré à la formation (54 % ont répondu non); l'accès aux possibilités de formation (58 % ont répondu non); et la délégation de la responsabilité décisionnelle (54 % ont répondu non).

- Les trois principales raisons invoquées par les gestionnaires qui consacraient moins de fonds à la formation des employés nommés pour une période déterminée étaient la durée de la nomination, l'absence de fonds suffisants pour former tous les employés et le fait que l'employé possédait déjà les compétences nécessaires.

- Les points au sujet desquels les gestionnaires ne font de toute évidence aucune distinction entre les employés nommés pour une période déterminée et ceux nommés pour une période indéterminée sont : les prix ou témoignages de reconnaissance (79 % ont répondu non); le choix des périodes de congé (79 % ont répondu non); la participation aux activités sociales du bureau (96 % ont répondu non); et l'attribution de tâches intéressantes (70 % ont répondu non).

## Donnez-nous votre point de vue

Les employés qui occupent un poste de durée déterminée et qui sont membres de l'AFPC ou qui ont occupé un tel poste dans le passé et les gestionnaires de la fonction publique ont également eu la chance de communiquer directement avec le Comité mixte soit en lui faisant parvenir leurs idées et leurs solutions, soit en inscrivant leurs opinions et leurs préoccupations sur une carte postale destinée aux coprésidents du Comité. Les constatations ont été résumées sous les rubriques Sommaire – Cartes postales et Sommaire – Idées, en fonction des quatre sujets de recherche. Le Comité a reçu en tout 410 commentaires par écrit.

## Sommaire – Cartes postales adressées aux coprésidents

Les employés ont envoyé 271 cartes postales aux coprésidents. Les constatations suivantes sont une récapitulation des diverses observations présentées sur ces cartes postales et reflètent les opinions de plus d'une personne. Comme il fallait s'y attendre, la vaste majorité des commentaires reçus ont trait au « traitement réservé aux employés nommés pour une période déterminée ».

### Recours à l'emploi pour une période déterminée

- L'emploi pour une période déterminée est utilisé pour injecter du sang neuf à l'organisation.
- L'emploi pour une période déterminée est utilisé à tort pour aider les gestionnaires à ne pas dépasser le budget des services voté qui leur est alloué.
- Les gestionnaires recrutent pour une période déterminée parce que le processus de dotation est trop lourd et lent et qu'il ne porte pas toujours fruit.
- Il est justifié de recourir à des employés nommés pour une période déterminée pour participer à des projets spéciaux ou à des groupes de travail dont la durée est limitée.
- L'emploi pour une période déterminée offre une certaine latitude aux gestionnaires puisqu'ils peuvent mettre fin à l'emploi d'une personne sans avoir à se plier aux lourdes exigences associées au retrait d'un employé nommé pour une période indéterminée.
- Les gestionnaires accordent des prolongations parce qu'ils craignent d'avoir à laisser partir un bon employé et d'être obligé de le remplacer par un bénéficiaire de priorité qui leur est présenté.

### Recrutement des employés nommés pour une période déterminée

- Les gens alternent entre différentes formes d'emploi (occasionnels, employés d'agence, contractuels et, employés nommés pour une période déterminée) et ce, toujours dans le même poste.

- Le processus d'envoi des demandes à la CFP est frustrant et fastidieux.

- Le processus concurrentiel est lent alors que les besoins en personnel sont élevés.

- L'emploi pour une période déterminée crée un paradigme puisque vous obligez les gens à rivaliser les uns avec les autres tout au long du processus concurrentiel en forçant les employés nommés pour une période déterminée à se présenter constamment à des concours pour conserver leur poste, ce qui est frustrant et stressant pour ces employés.

- Il faudrait limiter le nombre d'employés nommés pour une période déterminée, d'occasionnels et de contractuels, mais le problème est la désorganisation financière – le budget des services voté n'est pas suffisant.

- La tendance est à l'élimination des employés nommés pour une période déterminée alors qu'on a besoin d'un plus grand nombre de travailleurs occasionnels et mobiles. La fonction publique a besoin de ce type de pollinisation croisée pour appuyer le transfert des connaissances et le travail horizontal. Sans les employés nommés pour une période déterminée, la fonction publique perdrait une source de vitalité.

**Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée**

- Afin d'atténuer les effets de la perte d'expertise et d'employés expérimentés occasionnée par le vieillissement de l'effectif, le gouvernement devrait permettre aux employés nommés pour une période déterminée d'obtenir leur permanence.

- Les fonds consacrés à la formation des employés recrutés pour une période déterminée sont perdus lorsque ces employés ne sont pas nommés à des postes de durée indéterminée par la suite.

- L'emploi pour une période déterminée permet à l'employeur de conserver les employés compétents, étant donné qu'il est plus facile de mettre fin à l'emploi d'une personne recrutée pour une période déterminée que d'une personne nommée pour une période indéterminée.

- L'une des observations les plus fréquentes concerne les employés qui doivent, chaque fois que la liste d'admissibilité vient à expiration, se présenter devant un jury de sélection pour conserver un poste pour lequel ils sont déjà qualifiés et dans lequel ils fournissent un bon rendement. (Une personne a indiqué qu'il est démoralisant pour les employés nommés pour une période déterminée d'avoir à rivaliser continuellement les uns contre les autres et qu'une telle exigence sème la discorde et nuit à l'esprit d'équipe.)

- Quand une personne effectue le même travail pendant deux ou trois ans, c'est une bonne indication que le travail est régulier et qu'un poste permanent est nécessaire.

- On gaspille du temps et de l'argent à accorder de nouvelles autorisations de sécurité quand des employés recrutés pour une période déterminée qui ont déjà une autorisation ne sont pas nommés.

- Même s'ils travaillent après tout pour le même employeur, les employés qui changent de ministère pendant leur période d'emploi sont pénalisés.

- La perte d'employés nommés pour une période déterminée qui sont déjà formés affecte grandement les employés nommés pour une période indéterminée, qui se retrouvent avec une charge de travail plus lourde, et l'employeur finit habituellement par avoir à réengager des employés pour une période déterminée et à les former de nouveau.

- Les employés nommés pour une période déterminée devraient être pris en considération dans la planification de la relève.

### Traitement des employés nommés pour une période déterminée

- Les principales préoccupations étaient l'insécurité, l'incapacité de faire des projets pour l'avenir, l'impact sur les responsabilités familiales, le stress occasionné par de multiples prolongations et l'incertitude. (Une personne a déclaré que de multiples prolongations nuisaient à la santé, au bien-être et à la vie personnelle des employés nommés pour une période déterminée.)

- Le gel d'une durée de trois ans a eu un effet très néfaste sur les employés nommés pour une période déterminée, certains étant obligés d'attendre huit ans avant d'obtenir leur permanence.

- Les employés nommés pour une période déterminée ont indiqué à maintes reprises qu'ils éprouvaient énormément de stress chaque fois que leur nomination était renouvelée parce qu'on les prévenait à la dernière minute; certains ont même indiqué qu'ils devaient eux-mêmes demander la prolongation et assurer le suivi de leur demande.

- Cette incertitude quant à leur emploi et l'absence d'un préavis suffisant au moment du renouvellement de la nomination obligent les employés nommés pour une période déterminée à consacrer un temps précieux à la recherche d'un autre emploi et à avoir des discussions à ce sujet avec d'autres employés pendant les heures de travail.

- La notion de « travailleur ou citoyen de seconde classe » a surtout été rattachée au fait de ne pas avoir accès à des occasions de formation et à des possibilités d'avancement. Certains ont mentionné que le fait d'être considérés comme de « simples employés nommés pour une période déterminée » prouvait qu'ils formaient une classe à part.

- Les employés nommés pour une période déterminée ont mentionné à plusieurs reprises qu'ils ne se sentaient pas appuyés par leur syndicat.

- Il est injuste que les employés nommés pour une période déterminée aient à endurer de multiples prolongations pendant de longues périodes sans jamais être certains de leur avenir.

- Comme ils craignent que leur nomination ne soit pas renouvelée, les employés nommés pour une période déterminée doivent constamment prouver à l'employeur qu'il en a pour son argent en effectuant des heures supplémentaires non rémunérées, en ne prenant pas de congé de maladie lorsqu'ils sont malades, en travaillant plus fort que leurs collègues nommés pour une période indéterminée et en s'abstenant d'exprimer leurs opinions ou leurs préoccupations de peur qu'elles ne soient perçues comme une critique par leurs supérieurs.

- Il n'y a pas d'initiation pour les employés nommés pour une période déterminée, les objectifs de l'organisation ne leur sont pas communiqués, les employés qui occupent un poste de durée déterminée ne connaissent pas leurs droits, et les plans de dotation ne sont pas connus.

- Les points suivants méritent d'être mentionnés même si les employés nommés pour une période déterminée ne les ont pas soulevés aussi souvent que les autres points :

  - ils n'ont pas la possibilité de travailler à la maison comme les autres employés;

  - ils n'ont pas autant accès à l'équipement;

  - effet néfaste sur les employés nommés pour une période indéterminée (comme ils ne savent pas pendant combien de temps ils pourront compter sur eux, les employés nommés pour une période indéterminée s'attendent à une augmentation de leur charge de travail lorsque la nomination des employés recrutés pour une période déterminée n'est pas renouvelée);

  - les employés nommés pour une période déterminée sont appelés à former des employés qui occupent un poste de durée indéterminée;

  - même si ce point n'a pas été soulevé fréquemment, il importe de mentionner que la nomination de certaines personnes n'a pas été renouvelée en raison d'un congé de maternité;

  - les lettres d'offre sont rédigées sur un ton avilissant, et on y sous-estime le travail important qu'effectuent les employés nommés pour une période déterminée; dans ces lettres, l'emploi pour une période déterminée n'est qu'une entité sans visage et sans nom; (Nous avons inclus ce point parce qu'il a aussi été soulevé par des employés nommés pour une période déterminée pendant les assemblées générales.)

- le sentiment d'impuissance qu'éprouvent les employés nommés pour une période déterminée qui n'ont pas le droit de se plaindre lorsqu'une injustice est commise à leur endroit.

### Solutions possibles

Nota : Cette section diffère de la section précédente étant donné que les idées et les solutions présentées sont un résumé de chaque réponse donnée par les participants plutôt qu'une récapitulation générale.

- Les solutions proposées vont de la nomination pour une période indéterminée seulement à la nomination à un poste de durée indéterminée après six mois, un an, deux ans et trois ans, trois ans étant le nombre maximum d'années mentionné par les participants.

- Avant d'embaucher des occasionnels et des étudiants, il faudrait en évaluer les répercussions sur l'emploi des personnes qui occupent actuellement un poste de durée déterminée.

- Un rapport d'évaluation du rendement devrait être rempli et versé au dossier de tout employé nommé pour une période déterminée dont la nomination n'est pas renouvelée.

- Des modifications devraient être apportées de sorte que les pensions ne soient pas touchées. Si le gouvernement a de la difficulté à recruter et à conserver du personnel qualifié, il pourrait conserver les travailleurs expérimentés en les nommant pour des périodes déterminées de plus de six mois.

- Au moment de renouveler une nomination, il faudrait se servir de la liste d'admissibilité initiale au lieu d'obliger l'employé à poser sa candidature pour conserver son propre poste.

- Il devrait y avoir une politique sur les employées enceintes qui occupent un poste de durée déterminée.

- On ne devrait pas avoir à se qualifier plus d'une fois pour le même poste. Lorsque la liste n'est plus valide, les prolongations devraient être effectuées selon l'ancienneté.

- Il devrait y avoir des séances d'orientation pour les employés nommés pour une période déterminée.

- Toutes les périodes d'emploi de durée déterminée accomplies dans tous les ministères fédéraux devraient être prises en compte dans le calcul de la période totale que l'employé doit accumuler pour être nommé à un poste de durée indéterminée.

- Il faudrait surtout s'efforcer de résoudre les difficultés causées par la dotation des postes de durée indéterminée pour que les gestionnaires aient moins besoin d'effectuer des nominations pour une période déterminée.

- Les employés nommés pour une période déterminée qui doivent cesser de travailler en raison d'une maladie ou d'une blessure (les plus vulnérables) devraient être en mesure de réintégrer leur poste si celui-ci existe toujours. Cette mesure aiderait les employés nommés pour une période déterminée qui ont besoin d'un revenu ou de prestations de maladie.

- Il faudrait tenir compte des coûts qu'entraîne la tenue de multiples concours et des sommes investies dans la formation, surtout lorsqu'il s'agit d'un employé qui réussit à se qualifier pour le poste qu'il occupe déjà, mais doit céder sa place à une autre personne parce qu'il ne s'est pas classé parmi les premiers sur la liste d'admissibilité.

- Les mesures prises à l'endroit des personnes nommées pour une période déterminée devraient être rétroactives et entrer en vigueur au moins à compter de la date de signature de la convention collective actuelle.

- La durée des nominations et des renouvellements devrait être aussi longue que possible afin de limiter le fardeau administratif imposé au groupe de la paye et des avantages sociaux.

- La durée des nominations initiales pour une période déterminée devrait être d'au moins trois mois afin que tous les employés nommés pour une période déterminée puissent bénéficier de tous les avantages possibles.

## Sommaire – Idées transmises au Comité mixte

En tout, 139 personnes ont exposé des idées au Comité mixte. Les constatations suivantes sont une récapitulation des diverses observations reçues et reflètent les opinions de plus d'une personne.

### Le recours à l'emploi pour une période déterminée

- L'emploi pour une période déterminée ne devrait être utilisé que pour des raisons légitimes (c.-à-d. congé de maternité, congé de maladie, congé personnel, projets prenant fin à une date précise, besoins opérationnels urgents, un employé nommé pour une période déterminée qui n'est pas revenu au travail).

- Certaines personnes acceptent un poste de durée déterminée dans la fonction publique en attendant de trouver un emploi dans le secteur privé.

- L'utilisation qui est faite actuellement des employés nommés pour une période déterminée et des entrepreneurs (utilisation prolongée dans le même poste) fait partie de notre culture d'entreprise et dénote une mauvaise planification des activités.

- L'emploi pour une période déterminée est utilisé comme une période d'essai (une erreur de dotation ne peut être corrigée sans y consacrer énormément de temps, et cela coûte habituellement beaucoup trop cher).

- L'emploi pour une période déterminée a sa place : il est un moyen efficace de recruter du personnel pour répondre à un besoin urgent. L'embauche d'un employé nommé pour une période déterminée permet aux gestionnaires de laisser partir l'employé sans avoir à remplir une foule de formalités administratives, lorsque celui-ci ne fait pas l'affaire ou n'est pas qualifié, ou encore lorsqu'il s'agit d'un travail de courte durée.

- Les ministères recrutent pour une période déterminée de moins d'un an pour se soustraire au système d'administration des priorités.

### Recrutement des employés nommés pour une période déterminée

- Les méthodes de recrutement actuelles prennent beaucoup trop de temps compte tenu des besoins à court terme liés à l'emploi pour une période déterminée. On fait parfois appel à des employés occasionnels ou temporaires alors qu'on aurait dû en fait recourir à des employés nommés pour une période déterminée. (Ces observations ont été faites à propos des processus ministériels aussi bien que des processus de la CFP.)

- La rapidité du processus de recrutement peut avoir une incidence sur la décision de recourir à des employés nommés pour une période déterminée.

- La prochaine génération pourrait ne pas vouloir se joindre à des organisations qui ne prennent pas soin de leurs employés.

- Il faudra revoir le recours à des contractuels embauchés par l'entremise d'agences ainsi que les besoins en matière de stage.

### Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée

- Le fait d'avoir à poser sa candidature à plusieurs reprises pour le même poste après s'être qualifié la première fois est redondant, fait perdre du temps, est coûteux et très stressant pour les employés nommés pour une période déterminée.

- En plus des dépenses qu'entraîne la tenue continuelle d'entrevues de sélection pour le même poste, il faudrait aussi tenir compte de l'investissement dans la formation des employés nommés pour une période déterminée et du coût de la formation de nouveaux employés.

- Afin de maintenir en poste les employés de la fonction publique qui sont déjà formés, les gestionnaires ne devraient pas tarder à décider s'ils renouvellent ou non la nomination d'un employé nommé pour une période déterminée, et ils devraient les en informer plus rapidement.

- Les personnes dont la nomination est renouvelée plusieurs fois devraient finir par être nommées à un poste de durée indéterminée.

- Il sera difficile à l'avenir d'attirer et de conserver de bons travailleurs si les seuls postes offerts sont des postes de durée déterminée.

- Les procédures relatives aux ressources humaines et à la dotation qui s'appliquent à l'affichage des emplois dans la fonction publique limitent les débouchés internes des employés nommés pour une période déterminée en raison des restrictions géographiques.

- Étant donné le nombre de départs à la retraite projetés dans la fonction publique, le moment est venu pour le gouvernement fédéral de commencer à apprécier à leur juste valeur les employés nommés pour une période déterminée.

**Traitement des employés nommés pour une période déterminée**

- Le rendement des employés nommés pour une période déterminée n'est pas évalué de façon officielle.

- De multiples prolongations et de longues périodes d'emploi temporaire ne favorisent aucunement l'estime de soi, la dignité et un sentiment de bien-être, et elles peuvent être extrêmement difficiles sur le plan émotif.

- De multiples prolongations n'aident pas la fonction publique à projeter l'image d'un employeur de choix étant donné que l'employé est en attente perpétuelle et que cela nuit à sa vie personnelle et à sa vie familiale.

- Le sentiment d'incertitude qu'éprouve l'employé nommé pour une période déterminée coûte de l'argent au gouvernement parce que l'employé se préoccupe continuellement de sa sécurité d'emploi.

- Les employés ne sont pas avisés suffisamment longtemps d'avance du renouvellement de leur nomination, et les décisions sont souvent prises à la dernière minute.

- Les dispositions relatives au réaménagement des effectifs (les syndicats voudraient que leurs membres soient assurés d'un emploi à vie) incitent les gestionnaires à recruter des employés pour une période déterminée afin de réduire le risque d'avoir à appliquer de telles dispositions.

- Les employés nommés pour une période déterminée ont l'impression d'être des travailleurs de seconde classe parce qu'on leur offre moins de possibilités de formation et ne les invite pas à participer à des comités ou à d'importantes réunions et parce qu'on les traite comme des ressources plutôt que comme des personnes.

- Une interruption de service peut avoir des conséquences pour certains des avantages sociaux (comme la pension et les congés annuels).

- Les employés nommés pour une période déterminée ne font pas valoir leurs droits par crainte de représailles et de peur qu'on ne renouvelle pas leur contrat.

- Plusieurs ont parlé du non-renouvellement de la nomination d'employés nommés pour une période déterminée dont le poste était sur le point d'être converti en un poste de durée indéterminée.

- Les employés nommés pour une période déterminée ont les mêmes retenues à la source que les employés nommés pour une période indéterminée, mais ils n'ont pas les mêmes privilèges et n'ont aucune sécurité d'emploi.

### Solutions possibles

Comme cette partie du site Web visait à permettre aux intéressés (les employés qui occupent un poste de durée déterminée et qui sont membres de l'AFPC ou qui ont occupé un tel poste dans le passé et les gestionnaires de la fonction publique) de transmettre leurs idées et de proposer des solutions au Comité mixte, leurs suggestions ont été consignées.

- La durée de la période au bout de laquelle l'employé doit être nommé à un poste de durée indéterminée variait considérablement.
  - après un stage de durée fixe
  - après six mois
  - après un an
  - pas plus de 12 mois sur deux exercices consécutifs
  - deux ans peu importe le ministère
  - deux ans dans le même ministère
  - après trois ans
  - après trois ans de service peu importe les interruptions de service

- quel que soit le changement envisagé il faudrait reconnaître les années de service accomplies pendant le gel
- tout le monde devrait être recruté la première fois pour une période dont la durée serait, disons, de 9 à 12 mois, et c'est pendant cette période ou au bout de celle-ci qu'on déciderait si l'employé devrait être nommé ou non en permanence

- Le service continu accompli dans différents ministères devrait être pris en compte dans les nominations à un poste de durée indéterminée.
- L'ancienneté devrait être l'un des critères utilisés par les jurys pour déterminer le classement (l'employé qui se classe premier à un concours peut très bien se classer deuxième à un autre concours pour le même poste).
- Les employés nommés pour une période déterminée ne devraient avoir à se qualifier qu'une seule fois pour leur poste; leur nomination à un poste de durée indéterminée par la suite devrait être basée sur l'ancienneté.
- L'emploi pour une période déterminée peut être un outil précieux si on s'en sert bien. (Il faudrait améliorer le système de tests; il faudrait tenir des dossiers sur le rendement des employés; chaque fois qu'un employé nommé pour une période déterminée est licencié ou congédié, il devrait y avoir un mécanisme pour empêcher cette personne de décrocher un emploi dans un autre ministère.)
- Il faudrait jeter un coup d'œil aux effets de l'emploi pour une période déterminée sur la vie familiale.
- Les employés nommés pour une période déterminée ne devraient pas être tenus de joindre les piquets en temps de grève, surtout lorsqu'ils ne sont pas certains de leur avenir dans la fonction publique.
- Les employés nommés pour une période déterminée devraient être invités à établir des plans d'apprentissage et à participer à un programme de mentorat.
- On devrait montrer aux membres du personnel qui veulent demeurer dans l'administration fédérale comment se préparer à des concours. Pour tirer profit du temps, de l'énergie et de l'argent qu'on investit dans les employés nommés pour une période déterminée, il faudrait leur offrir des activités de perfectionnement qui leur permettent de demeurer au service de « l'employeur de choix ».
- Quand on embauche un employé pour une période déterminée, on devrait le traiter de la même façon qu'un employé qui occupe un poste de durée indéterminée – les règles et règlements ainsi que la façon dont fonctionne le système peuvent prêter à confusion. Il serait utile de donner de brèves explications aux nouveaux employés et de leur offrir une séance d'orientation.

- Il faudrait indiquer clairement les objectifs à atteindre et les normes à respecter. Des évaluations devraient être effectuées à cet égard pendant la période d'emploi, et l'employé devrait savoir si son employeur a l'intention de le garder ou non.

- Il faudrait limiter le nombre de fois qu'une nomination peut être renouvelée.

- Les gestionnaires doivent planifier davantage leurs activités afin de mieux prévoir les ressources requises. De cette façon, quand ils voudront embaucher les personnes dont ils ont besoin, ils n'auront plus à essayer de trouver une façon de contourner le système.

- Améliorer l'examen annuel du rendement et rattacher les évaluations annuelles de rendement à la sécurité d'emploi ou à l'emploi continu.

- Constituer une réserve de ressources qualifiées dans laquelle les gestionnaires peuvent puiser, quelque chose comme un bassin d'employés nommés pour une période déterminée.

- Un système ou une base de données en ligne devrait être mis au point pour que les gestionnaires puissent y entrer leurs exigences et recevoir ensuite les curriculum vitae de personnes qui satisfont à ces exigences.

- On pourrait accélérer le processus de recrutement si on évaluait les connaissances linguistiques des candidats de la CFP et leur faisait subir les contrôles sécuritaires en plus des tests administratifs.

- Les employés nommés pour une période déterminée devraient gagner un peu plus que les employés nommés pour une période indéterminée pour compenser le risque additionnel. C'est exactement pour cette raison que les entrepreneurs sont payés plus cher.

- On devrait limiter le nombre d'employés nommés pour une période déterminée qu'une unité de travail, un ministère, une direction ou une division peut recruter.

- La personne qui est nommée à un poste de durée déterminée à la suite d'un concours ne devrait pas avoir à se présenter à un autre concours pour un poste ayant la même classification sauf si, par la suite, elle n'occupe pas ce poste pendant une période continue de 18 mois.

- Rayer du vocabulaire du gouvernement les expressions « nomination pour une période déterminée » et « nomination pour une période indéterminée » et commencer à recruter et à conserver les gens en fonction de leurs compétences et non de leur emploi. En cas de mise en disponibilité, les employés nommés pour une période indéterminée dont le rendement laisse à désirer sont maintenus en fonction avant les employés nommés pour une période déterminée qui ont un bon rendement, simplement en raison de la durée de leur emploi.

- Afin que les employés nommés pour une période déterminée puissent connaître leurs droits en ce qui concerne les grèves et d'autres questions, le bureau devrait mettre sur pied un comité spécial qui comprendrait un conseiller désigné par le syndicat.

- Créer un programme de transition afin de faciliter l'intégration des employés recrutés pour une période déterminée à l'effectif nommé pour une période indéterminée. Il faudrait notamment prévoir des fonds pour aider les employés à passer d'un projet à l'autre, ainsi que des plans de formation pour qu'ils puissent acquérir les compétences et l'expertise nécessaires pour assurer la continuité de leur emploi.

- Prolonger la période de validité des listes auxquelles sont inscrits les employés nommés pour une période déterminée ou se débarrasser complètement de ces listes.

- Tenir des concours pour les postes de durée déterminée aussi bien que pour les postes de durée indéterminée; après le stage, les postes de durée déterminée devraient être convertis en postes de durée indéterminée.

- La personne qui occupe le même poste pendant deux ans ou plus devrait être nommée pour une période indéterminée, ou trois ans dans le même ministère dans différents postes; si le gestionnaire de l'unité de travail ne peut financer le poste, la personne devrait bénéficier d'une priorité au sein du ministère.

- Établir des règles pour la mise en disponibilité des employés nommés pour une période déterminée ou cesser d'exiger qu'ils versent 550 $ par année au syndicat.

- Les employés nommés pour une période déterminée devraient être mieux représentés par leur syndicat.

- Le gouvernement fédéral devrait songer à créer des emplois saisonniers de durée indéterminée. De cette façon, les employés nommés pour une période déterminée n'auraient pas à se présenter continuellement à des concours pour conserver leur emploi.

- Il faudrait préparer une brochure et la remettre à tous les employés nommés pour une période déterminée au moment de leur embauche (ou le jour de leur entrée en fonction). On devrait y décrire les droits et les responsabilités des employés nommés pour une période déterminée et ce à quoi ils ont droit et n'ont pas droit, et y indiquer les principales distinctions entre un emploi pour une période déterminée et un emploi pour une période indéterminée.

- Accorder aux employés qui occupent un poste de durée déterminée depuis longtemps le même droit de présentation et d'accès à tous les postes vacants que les employés qui sont touchés, qui bénéficient d'une priorité ou qui font l'objet d'un réaménagement des effectifs.

## Comparaison des réponses des gestionnaires et des employés

Les gestionnaires et les employés ont pour la plupart tenu les mêmes propos. Voici un résumé des réponses qu'ils ont données sur certains points.

| EMPLOYÉS | GESTIONNAIRES |
|---|---|
| En tout, 14 % ont indiqué que leur gestionnaire leur avait dit qu'ils obtiendraient un poste de durée indéterminée ou que la plupart des employés de l'unité de travail qui étaient nommés pour une période déterminée finissaient par être nommés à un poste de durée indéterminée; 9 % se sont fait dire qu'ils seraient probablement nommés pour une période indéterminée si des fonds devenaient disponibles. | En ce qui concerne les perspectives d'emploi pour une période indéterminée, 10 % ont indiqué aux employés nommés pour une période déterminée qu'ils seraient nommés vraisemblablement pour une période indéterminée si des fonds devenaient disponibles; 9 % que la plupart des employés nommés pour une période déterminée qui travaillent ici finissent par obtenir un poste de durée indéterminée; et 5 % qu'ils deviendraient probablement permanents au départ d'un employé nommé pour une période indéterminée. |
| Les trois principales raisons que leur gestionnaire leur a données pour expliquer leur recrutement pour une période déterminée sont : pour combler rapidement un poste, pour remplacer le titulaire d'un poste de durée indéterminée qui est en affectation et pour faire face aux fluctuations de la charge de travail. | Les deux premières raisons données par les gestionnaires sont identiques; la troisième raison indiquée par les gestionnaires est la nécessité de composer avec un financement temporaire. |
| La majorité ont indiqué que la période de cinq ans exigée avant d'être nommé pour une période indéterminée devrait être ramenée à trois ans ou moins. | La majorité ont indiqué que la période en question devrait être de trois ans ou moins. |
| En ce qui concerne la première fois où les employés nommés pour une période déterminée et leur gestionnaire actuel ont fait connaissance, on constate que, de part et d'autre, la majorité des répondants ont indiqué qu'ils s'étaient rencontrés à l'entrevue ou le jour de leur entrée en fonction (taux moyen de 55 %). À l'autre bout de l'échelle, de 1 % à 2 % ont indiqué qu'ils connaissaient le gestionnaire ou l'employé socialement ou personnellement ou qu'un membre de leur famille ou un ami leur en avait parlé. | Même commentaire. |

| EMPLOYÉS | GESTIONNAIRES |
| --- | --- |
| En ce qui a trait aux prolongations, 53 % ont déclaré que leur nomination actuelle avait été renouvelée jusqu'à deux fois, et 25 % qu'elle avait été renouvelée cinq fois ou plus. | Au total, 56 % des gestionnaires ont déclaré la même activité, mais la question qui leur était posée était légèrement différente puisqu'ils devaient indiquer le nombre de fois qu'ils avaient renouvelé la nomination de la dernière personne qu'ils avaient recrutée pour une période déterminée; 6 % des gestionnaires ont indiqué plus de cinq fois. On leur a ensuite demandé d'indiquer combien de fois la nomination d'un employé recruté pour une période déterminée est habituellement renouvelée avant qu'il soit nommé à un poste de durée indéterminée. Dans ce cas, 38 % des gestionnaires ont indiqué quatre fois ou plus, ce qui est proche des résultats des employés. |
| Durée moyenne des prolongations :<br>• trois mois ou moins (13 %)<br>• entre trois et six mois (24 %)<br>• entre six mois et un an (30 %)<br>• un an (20 %) | Durée moyenne des prolongations :<br>• trois mois ou moins (9 %)<br>• entre trois et six mois (23 %)<br>• entre six mois et un an (34 %)<br>• un an (15 %) |
| Les employés ont indiqué dans une proportion de 65 % que les périodes d'emploi accomplies dans différents ministères devraient être comprises dans la période totale menant à une nomination pour une période indéterminée. | La moitié des gestionnaires étaient de cet avis. |
| Selon les répondants, le manque de fonds est la principale raison pour laquelle certains employés nommés pour une période déterminée ne sont pas nommés à un poste de durée indéterminée. | Les gestionnaires ont fourni la même raison. |
| Les trois points au sujet desquels ils estiment être traités différemment des employés nommés pour une période indéterminée sont l'accès à la formation, la participation aux activités d'apprentissage (nominations intérimaires ou affectations de perfectionnement) et la délégation de la responsabilité décisionnelle. | Les gestionnaires ont indiqué les mêmes points. |
| Les répondants ont indiqué dans une proportion de 21 % qu'ils avaient connu une interruption de service. Les deux principales raisons étaient identiques : problèmes de financement et manque de travail. | Les gestionnaires ont indiqué dans une proportion de 28 % que des employés nommés pour une période déterminée dans leur unité de travail avait connu une interruption de service. Les raisons qu'ils ont fournies étaient les mêmes. |

## Conclusions

Les constatations faites à partir des instruments de sondage du site Web confirment les résultats des recherches effectuées au cours de la première étape de l'étude et font ressortir de nouvelles questions qui n'avaient pas été soulevées lors de la recherche initiale.

Voici les questions qui semblent poser le plus de problèmes et pour lesquelles des solutions devraient être envisagées :

- Comme 26 % des répondants ont indiqué qu'ils occupaient leur poste actuel depuis plus de trois ans, l'emploi pour une période déterminée semble être utilisé dans des situations où il y a manifestement un besoin permanent. La période de cinq ans exigée actuellement n'est pas l'option préférée de la majorité des employés et des gestionnaires. Les diverses solutions qu'ils proposent devraient être mises à l'essai (elles vont de la nomination pour une période indéterminée seulement à la nomination à un poste de durée indéterminée après six mois, un an, etc., jusqu'à l'exigence actuelle de cinq ans; la majorité semblent préférer deux ou trois ans).

- Étant donné que 66 % des employés nommés pour une période déterminée estiment qu'il est injuste de ne pas compter le service continu accompli dans différents ministères et organismes dans la période de service menant à une nomination pour une période indéterminée et que la moitié des gestionnaires sont aussi de cet avis, cette question devrait être approfondie.

- Des nominations répétées et continues à un poste de durée déterminée peuvent donner à penser que les fonctions sont en fait de durée indéterminée (25 % des employés nommés pour une période déterminée ont indiqué que la nomination à leur poste actuel avait été renouvelée cinq fois ou plus). Il y aurait peut-être lieu d'envisager la possibilité de limiter le nombre de prolongations permises avant d'avoir à nommer une personne à un poste de durée indéterminée.

- Le financement a souvent été invoqué pour expliquer la création d'un poste de durée déterminée plutôt qu'indéterminée, la prolongation des nominations, la durée des prolongations, les interruptions de service subies par les employés nommés pour une période déterminée, et l'absence de préavis donnés aux employés dont la nomination est renouvelée. Il faudra modifier les pratiques en vigueur et sensibiliser les intéressés à la question.

- Il convient d'examiner de près la question des employés qui ne sont pas avisé d'avance du renouvellement de leur nomination. Bien des employés sont prévenus à la dernière minute ou doivent faire eux-mêmes les démarches nécessaires pour obtenir une confirmation de leur prolongation.

- Le fait d'avoir à se présenter continuellement à des concours pour se qualifier de nouveau pour son propre poste contrarie énormément les employés nommés pour une période déterminée, et cette pratique s'avère coûteuse pour le gouvernement. Il faudra revoir cette exigence dans le contexte de la politique de dotation et informer les gestionnaires des choix qui leur sont offerts.

- La majorité des employés nommés pour une période déterminée ont indiqué qu'ils n'étaient pas traités différemment des employés nommés pour une période indéterminée, et les gestionnaires ont affirmé ne pas avoir l'impression qu'ils donnaient la priorité aux employés nommés pour une période indéterminée par rapport aux employés nommés pour une période déterminée. Toutefois, certains répondants ont indiqué qu'ils étaient traités différemment à certains égards, notamment en ce qui concerne leur accès aux possibilités de formation et de perfectionnement, leur participation au processus décisionnel et leur participation aux réunions, aux retraites et aux conférences.

- En ce qui concerne la durée moyenne des prolongations, 13 % des employés nommés pour une période déterminée ont indiqué qu'elle était de moins de trois mois, et 24 % qu'elle était de trois à six mois. Il faudrait conseiller aux gestionnaires d'accorder des prolongations dont la durée est la plus longue possible, ce qui permettrait également de réduire le fardeau administratif des conseillers en rémunération. (Cette question est également liée à celle du financement.)

- D'après les renseignements recueillis, les employés nommés pour une période déterminée sont bien instruits, expérimentés, bien formés, comptent un pourcentage disproportionné de membres des groupes visés par l'équité en emploi (sauf celui des personnes handicapées) et souhaitent demeurer dans la fonction publique. Il faudrait adopter une approche proactive et mieux planifier les RH et la relève afin que la fonction publique puisse conserver les ressources dont elle aura besoin dans les années à venir.

- Certains ont mentionné qu'il faudrait offrir des séances d'orientation aux employés nommés pour une période déterminée.

- Il faudrait aussi envisager des solutions pour éviter que l'emploi pour une période déterminée ne soit utilisé comme période d'essai.

- Il semble que la majorité des employés nommés pour une période déterminée ne reçoivent pas une évaluation officielle de leur rendement, et cette question devrait également être examinée de près.

- La lenteur et la lourdeur des processus de dotation sont l'une des raisons pour lesquelles les gestionnaires recrutent pour une période déterminée plutôt que pour une période indéterminée.

- Certains employés nommés pour une période déterminée comptent jusqu'à huit années de service dans un emploi de durée déterminée en raison du gel de l'embauche imposé pendant trois ans, de 1995 à 1998. Une réduction de la période de cinq ans exigée permettra de résoudre ce problème.

- Il faudrait trouver des façons de permettre au syndicat d'appuyer davantage les employés nommés pour une période déterminée qu'il représente.

**Document à l'appui D**

# Consultations auprès des intervenants

# Étude conjointe sur l'emploi pour une durée déterminée

# Table des matières

**Introduction** ..... **1**

**Consultations auprès des employés** ..... **2**

Constats ..... 4

Recours à l'emploi pour une durée déterminée ..... 4

Recrutement des employés nommés pour une période déterminée ..... 5

Traitement des employés nommés pour une période déterminée ..... 5

Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée ..... 7

**Consultations auprès des spécialistes en ressources humaines** ..... **9**

Constats ..... 9

Recours à des postes de durée déterminée ..... 9

Recrutement des employés nommés pour une période déterminée ..... 10

Traitement des employés nommés pour une période déterminée ..... 10

Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée ..... 11

**Appendice A – Rapport de la Conférence Accès, du 10 au 12 mai 2002** ..... **12**

**Sondage spécial sur les questions touchant les personnes handicapées et l'emploi pour une durée déterminée dans la fonction publique** ..... **16**

**Appendice B – Rapport du Forum national de perfectionnement professionnel des gestionnaires** ..... **22**

## Introduction

L'un des principaux objectifs du Comité mixte responsable de l'étude était de multiplier les occasions permettant aux intervenants de partager leurs expériences et de faire connaître leur point de vue sur la question de l'emploi pour une durée déterminée. Les outils de recherche qui ont été choisis et élaborés avaient pour principale caractéristique de permettre de joindre un public aussi large que possible le plus rapidement possible, compte tenu des délais serrés dont disposait le Comité. Celui-ci a néanmoins pris en compte la complémentarité des différents outils et il a choisi ceux qui assureraient la plus grande participation tout en lui permettant de recueillir des points de vue diversifiés et des informations détaillées.

Dans ce contexte, les membres du Comité ont décidé d'organiser, en parallèle avec les groupes de consultation composés d'employés nommés pour une période déterminée, d'autres tribunes de consultation auprès des intervenants et d'y participer. Voici un compte rendu de ces discussions qui ont eu lieu à Montréal, Toronto, Halifax, Winnipeg, Vancouver et dans la région de la capitale nationale, du 15 avril au 6 mai 2002.

## Consultations auprès des employés

Outre les groupes de réflexion fondés sur un échantillonnage aléatoire d'employés nommés pour une période déterminée, le Comité a participé à des assemblées générales, à des réunions sur les lieux de travail et à des rencontres avec des représentants des groupes désignés membres de l'Alliance de la fonction publique (AFPC). Les membres du Comité étaient d'avis que ces réunions permettraient aux employés qui ne pouvaient compléter le sondage Web ou qui n'avaient pas été choisis pour participer aux groupes de réflexion de faire connaître leur point de vue directement au Comité.

L'organisation et la coordination des assemblées générales avaient été confiées aux bureaux régionaux de l'AFPC à Toronto, Montréal, Halifax, Winnipeg, Vancouver, Ottawa et Hull. Ces assemblées annoncées sur les sites Web nationaux et régionaux de l'AFPC étaient ouvertes aux employés qui occupent ou ont occupé des postes de durée déterminée et aux syndicalistes. Le guide des animateurs élaboré par le Comité mixte a permis aux participants d'avoir des discussions ordonnées qui ont duré deux à trois heures et qui ont porté sur les principaux thèmes de l'étude : le recours à l'emploi pour une durée déterminée ainsi que le recrutement, le maintien en poste et le traitement accordé aux employés nommés pour une période déterminée. Deux réunions ont été animées par des dirigeants élus de l'AFPC en présence des membres du Comité mixte, et les autres ont été animées par des membres du Comité mixte.

Outre les assemblées générales et les groupes de réflexion, les membres du Comité mixte ont optimisé leur présence en assistant à des réunions tenues sur les lieux de travail avec des employés nommés pour une période déterminée. Bien que les réunions sur les lieux de travail aient été organisées surtout en fonction de l'intérêt et de la disponibilité, les membres du Comité mixte ont pu se rendre dans un grand nombre de lieux de travail où il y avait un échantillon représentatif d'emplois et de types de travail et des pourcentages élevés d'employés nommés pour une période déterminée. Ces réunions d'une durée d'environ deux heures ont été organisées par des employés nommés pour une période déterminée membres du Comité mixte, en collaboration avec les directions concernées. Elles ont été animées par des membres du Comité mixte à l'aide du guide de discussion élaboré à l'intention des animateurs des groupes de réflexion.

Étant donné la forte représentation de membres des groupes visés par l'équité en emploi parmi les employés nommés pour une période déterminée, le Comité mixte voulait faire en sorte qu'ils aient la possibilité de participer à l'étude. À cette étape du projet, les membres du Comité mixte ont assisté à un groupe de discussion avec le Comité d'action contre le racisme de Halifax et les coprésidents du Comité ont participé à la Conférence Accès de l'AFPC. Cette conférence a permis de promouvoir l'étude et de distribuer un questionnaire spécial préparé à l'intention des participants de la conférence.

Voici la liste des activités de consultation auprès des employés qui ont eu lieu à cette étape de l'étude.

**1. Assemblées générales (parrainées par l'AFPC)**

- Halifax - 18 avril – environ 50 participants
- Montréal - 16 avril – environ 30 participants
- Ottawa - 17 avril – environ 20 participants
- Hull - 18 avril – environ 4 participants
  (l'édifice avait été fermé à la suite d'un incendie)
- Toronto - 16 avril – environ 35 participants
- Winnipeg - 25 avril – environ 35 participants
- Vancouver - 30 avril – environ 50 participants

**2. Visites sur les lieux de travail**

- Montréal
  - 16 et 17 avril
  - Défense nationale (Base de Longue-Pointe), Affaires des anciens combattants (Hôpital Sainte-Anne-de-Bellevue), Centre d'appel de l'immigration internationale et nationale, réunions pluriministérielles au complexe Guy-Favreau et au 715, rue Peel.
- Winnipeg
  - 25 avril
  - Direction générale de la sécurité du revenu agricole d'Agriculture Canada-CSRN/FCEI, Développement des ressources humaines Canada (DRHC, centre d'appels de l'assurance-emploi)
- Vancouver
  - 29 avril
  - Commission canadienne des grains, DRHC et Commission du statut de réfugié, DRHC, Abbotsford
  - 30 avril
  - DRHC – assurance-emploi, Commission nationale des libérations conditionnelles (New Westminster), Centre d'appels de DRHC – assurance-emploi
- Région de la capitale nationale
  - 6 mai
  - Affaires étrangères et Bureau des passeports de Hull

3. **Autres intervenants**

- Comité de lutte contre le racisme - Halifax, 18 avril
- Gestionnaires d'abord! Forum national de perfectionnement professionnel des gestionnaires - Banff, du 21 au 24 avril
- Conférence Accès - Toronto, du 11 au 13 mai
- Mémoires

Voici un résumé des résultats des consultations auprès des employés, regroupés selon les quatre principaux thèmes de l'étude. Nous avons relevé les commentaires qui ont été entendus le plus souvent par les membres du Comité mixte et qui représentent le point de vue de la majorité des employés ayant participé aux diverses tribunes.

## Constats

### Recours à l'emploi pour une durée déterminée

On a souvent recours à l'emploi pour une durée déterminée pour des travaux de nature permanente.

L'emploi pour une durée déterminée n'est pas utilisé aux fins pour lesquelles il a été prévu initialement, c'est-à-dire pour suppléer à une absence prolongée mais temporaire ou pour affecter des ressources à un projet de courte durée.

Dans certains services, en particulier des organisations opérationnelles comme les centres d'appels, les employés nommés pour une période déterminée représentent un pourcentage considérable pouvant aller de 25 p. 100 à la quasi-totalité de l'effectif.

Dans certaines régions, les employés ont l'impression que les emplois pour une durée déterminée servent à améliorer les statistiques sur la conformité à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.*

On a recours à des employés nommés pour une période déterminée parce qu'il est moins difficile de les congédier; on peut donc plus facilement les contrôler et faire pression sur eux pour qu'ils donnent un rendement supérieur.

On utilise l'emploi pour une période déterminée comme s'il s'agissait d'une période d'essai prolongée. Les employés sentent qu'on les pousse continuellement à faire leurs preuves et qu'ils

On utilise l'emploi pour une période déterminée comme s'il s'agissait d'une période d'essai prolongée. Les employés sentent qu'on les pousse continuellement à faire leurs preuves et qu'ils font l'objet d'une surveillance plus étroite que les employés nommés pour une période indéterminée au chapitre de la ponctualité et des congés.

### Recrutement des employés nommés pour une période déterminée

La plupart des employés nommés pour une période déterminée ont été embauchés par l'entremise de la Commission de la fonction publique du Canada (souvent par l'entremise du site Web de la CFP) mais certains d'entre eux étaient auparavant des employés occasionnels ou des participants dans des programmes d'étudiants.

La tendance est différente dans la région de la capitale nationale : bon nombre d'employés nommés pour une période déterminée sont d'abord recrutés à titre d'employés d'agences d'emploi temporaire, puis réembauchés en tant qu'employés occasionnels pour enfin obtenir un poste de durée déterminée à l'issue d'un concours.

Au moment d'embaucher une personne pour une période déterminée, on lui donne souvent l'impression qu'un poste de longue durée est disponible; certains se font promettre qu'un poste de durée indéterminée leur sera « bientôt » offert, mais cette promesse est « rarement tenue ».

La plupart des employés nommés pour une période déterminée ont été embauchés par voie de concours; bon nombre d'entre eux doivent passer plusieurs entrevues et des examens écrits rigoureux.

La majorité des employés nommés pour une période déterminée ont d'abord été embauchés pour une période de six mois ou moins. Bon nombre d'entre eux disent avoir obtenu des nominations initiales de trois mois suivies de prolongations de six mois. Dans certains cas, cependant, les employés ont été embauchés pour un mois ou moins et leur période d'emploi a été renouvelée chaque mois ou même chaque semaine pendant de longues périodes.

### Traitement des employés nommés pour une période déterminée

Les employés nommés pour une période déterminée se sentent souvent comme des « citoyens de seconde classe ». Bien que, dans certains milieux, on les traite sur le même pied que les employés nommés pour une période indéterminée, il existe à d'autres endroits une structure de classe et un ordre social évidents.

Il semble y avoir une différence entre les milieux de travail qui comptent beaucoup d'employés nommés pour une période déterminée et ceux où ils sont peu nombreux. Dans les milieux où ils sont plus nombreux, les employés nommés pour une période déterminée se plaignent plus souvent d'être moins bien traités que les employés nommés pour une période indéterminée. Par contre, les employés nommés pour une période déterminée qui travaillent dans des milieux où prédominent les employés nommés pour une période indéterminée ont l'impression d'être traités sur le même pied que tous les autres.

Les employés nommés pour une période déterminée n'ont pas facilement accès aux avantages dont bénéficient les employés nommés pour une période indéterminée, notamment :

- la prime de bilinguisme
- la prime de supervision (payée aux employés qui donnent de la formation)
- la répartition équitable des heures supplémentaires
- le choix des horaires de travail et des périodes de vacances
- l'accès équitable à la reclassification
- les congés d'études payés
- les congés d'invalidité de longue durée

Les employés handicapés nommés pour une période déterminée ont souvent l'impression de ne pas disposer des outils, du matériel spécialisé et du choix du lieu de travail dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur travail.

Certains employés nommés pour une période déterminée prétendent qu'on leur confie souvent les tâches les moins valorisantes : donner de la formation aux personnes appelées à les remplacer, enlever des cadavres de rats dans les silos à grains, manipuler des objets dangereux et travailler avec des collègues non formés dans des situations dangereuses.

Les employés nommés pour une période déterminée ressentent beaucoup d'insécurité au travail, ce qui entraîne les conséquences suivantes :

- leurs postes n'étant pas permanents, ils ont souvent de la difficulté à obtenir des prêts hypothécaires ou des emprunts, ce qui les rend réticents à avoir des enfants - « ma vie est en suspens », disent-ils.
- Ils se sentent souvent obligés de suivre le mouvement et d'éviter de faire de vagues au travail ou d'exercer leurs droits en vertu de la convention collective, de crainte de ne pas être réembauchés; certains craignent de prendre des congés de maladie ou de faire connaître leurs handicaps, ou encore, d'exprimer leurs opinions. On les soumet parfois à des conditions de travail dangereuses parce qu'ils n'osent pas se plaindre.
- Certains employés nommés pour une période déterminée font l'objet de tactiques d'intimidation et de « menaces voilées ». Leurs gestionnaires et leurs collègues les préviennent que l'employeur n'a pas d'obligations juridiques envers eux et que pour être réembauchés, ils doivent se montrer prudents et ne pas s'imposer – il en résulte une atmosphère de peur dans le milieu de travail.

- Les employés nommés pour une période déterminée deviennent très anxieux lorsque leur période d'emploi arrive à terme, ce qui peut se produire jusqu'à une fois par mois. Cette anxiété s'accroît à l'approche du seuil de prolongation de cinq ans.

Certains employés nommés pour une période déterminée soulignent que la lettre les avisant qu'ils étaient réembauchés contenait non seulement l'habituelle disposition précisant que la période d'emploi pouvait être modifiée en tout temps, mais une autre disposition indiquant que s'ils étaient congédiés au cours de la période de prolongation, la lettre servirait également d'avis de licenciement.

Bien que les employés nommés pour une période déterminée aient souvent besoin d'une formation professionnelle particulière, l'accès à la formation professionnelle et à la formation en cours d'emploi est habituellement fort restreint et parfois tout à fait exclu.

### Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée

La plupart des employés nommés pour une période déterminée doivent participer à plusieurs concours pour conserver leur emploi; s'ils ne sont pas sur la liste, ils perdent leur poste. Ils se sentent donc menacés par l'accroissement du nombre de nouveaux employés nommés pour une période déterminée.

Il arrive fréquemment que les employés nommés pour une période déterminée soient appelés à se mesurer les uns aux autres à plusieurs reprises pour gagner une place sur la liste. Cela provoque du stress et des désaccords.

Bon nombre d'employés nommés pour une période déterminée sont d'avis que le processus de dotation et d'emploi manque d'intégrité et d'honnêteté. Certains disent que les cas de favoritisme sont fréquents et que les gestionnaires appliquent de façon sélective les règles relatives aux concours et à l'embauche. D'autres croient que le népotisme sévit à certains endroits.

On a parfois recours à l'ordre inverse de mérite pour déterminer quels employés nommés pour une période déterminée ne seront pas réembauchés. C'est alors le critère des « qualités personnelles » qui est le plus utilisé pour évaluer le mérite (jusqu'à 80 p. 100).

La plupart des employés nommés pour une période déterminée ne savent qu'à la dernière minute s'ils seront réembauchés; souvent, ils ne reçoivent leur lettre de réembauche qu'après la fin de leur période d'emploi.

Alors que certains employés nommés pour une période déterminée sont fortement incités à poser leur candidature à des postes d'une durée indéterminée, d'autres se voient interdire de le faire. De toute manière, les postes de durée indéterminée sont rares.

Bon nombre d'employés nommés pour une période déterminée, en particulier ceux de moins de 35 ans, ne veulent pas perdre du temps à attendre qu'on les embauche pour une autre période de trois mois; les personnes compétentes qui éprouvent de la nervosité à l'égard du gouvernement en tant qu'employeur, quittent la fonction publique.

Les emplois de durée déterminée sont un facteur qui empêche beaucoup de jeunes de considérer le gouvernement comme un milieu de travail de choix.

Les employés nommés pour une période déterminée disent passer beaucoup de temps à chercher des postes de durée déterminée et à postuler pour de tels postes. La plupart affirment consacrer du temps chaque jour à cette activité. L'un d'eux rapporte que « lorsqu'on occupe un poste pour six mois, on passe les deux premiers mois à apprendre le travail, les deux suivants à bien faire le travail et les deux derniers à chercher un autre poste ».

## Consultations auprès des spécialistes en ressources humaines

Outre les consultations auprès des employés, les membres du Comité ont également participé à des réunions avec un groupe représentatif de spécialistes en ressources humaines (RH). Ces réunions avaient pour but de faire en sorte que la collectivité des RH puisse participer à l'étude et de permettre aux membres d'approfondir certaines questions, notamment les pratiques de dotation. Ces réunions, qui ont eu lieu à Halifax, Montréal et Vancouver, ont été organisées par des cadres faisant partie du Comité, en collaboration avec la CFP. Les membres choisis en fonction de la représentation ministérielle constituaient un échantillon représentatif des diverses fonctions de la gestion des RH. Les membres du Comité mixte ont animé les réunions à l'aide du guide de discussion élaboré à l'intention des animateurs des groupes de réflexion composés d'employés nommés pour une période déterminée.

Voici la liste des activités de consultation auprès des spécialistes en RH et d'autres représentants de l'employeur.

**1. Réunions avec des spécialistes en RH (parrainées par l'employeur)**

- Halifax - 19 avril
- Vancouver - 29 avril
- Montréal - 15 avril

Le compte rendu suivant porte sur les principaux thèmes abordés et l'information recueillie est regroupée selon les quatre principaux thèmes de l'étude.

### Constats

### Recours à des postes de durée déterminée

On a souvent recours à des postes de durée déterminée pour faire exécuter du travail de nature permanente, puisque la charge de travail le justifie mais qu'on ne peut obtenir un financement permanent.

Certains spécialistes en RH sont d'avis qu'on a maintenant recours à des employés occasionnels pour occuper le créneau autrefois réservé aux employés nommés pour une période déterminée : les projets à court terme et à durée déterminée.

On parle souvent des postes de durée déterminée comme d'un moyen d'éviter le long processus nécessaire à la dotation de postes pour une durée indéterminée.

Les postes de durée déterminée permettent aux gestionnaires d'embaucher sans craindre les conséquences d'éventuelles réductions d'effectifs, qui les obligeraient à faire une offre raisonnable d'emploi garanti ou à offrir une indemnité de départ s'il s'agissait d'employés nommés pour une période indéterminée.

Certains gestionnaires utilisent les postes de durée déterminée à titre de période d'essai.

Bien qu'officiellement, on exige le même niveau de productivité des employés nommés pour une période indéterminée et des employés nommés pour une période déterminée, si ces derniers ne produisent pas, ils ne sont pas réembauchés; le manque de réussite peut donc avoir des conséquences plus sérieuses.

### Recrutement des employés nommés pour une période déterminée

La plupart des employés nommés pour une période déterminée sont embauchés par l'entremise de la CFP, que ce soit directement dans le poste ou dans un répertoire de la CFP.

Dans les régions, il est rare que l'on recommande le nom d'une personne venant du groupe des employés occasionnels, des étudiants ou d'un autre groupe. Des représentants d'une région disent utiliser ce procédé avec parcimonie – le plus souvent pour embaucher des employés nommés pour une période déterminée provenant de la collectivité scientifique ou de celle de l'équité en emploi.

Les participants ont confiance que les mécanismes de recrutement utilisés pour embaucher des employés nommés pour une période déterminée sont aussi rigoureux que ceux employés pour embaucher des employés nommés pour une période indéterminée et que le temps consacré est le même; par contre, la dotation de postes pour une durée déterminée prend moins de temps parce qu'elle ne nécessite pas d'appels ou de renseignements après sélection.

La plupart des employés nommés pour une période déterminée qui travaillent dans des bureaux sont d'abord embauchés pour six mois, bien qu'il y ait des ministères dans certaines régions qui préfèrent embaucher pour un an; dans les unités opérationnelles, la période d'emploi est souvent inférieure à six mois.

### Traitement des employés nommés pour une période déterminée

Les employés nommés pour une période déterminée sont des citoyens de seconde classe; ils n'ont pas voix au chapitre.

Les spécialistes en RH reconnaissent que ces employés ressentent une grande insécurité et que le stress qui en résulte est important, en particulier pour les mères seules.

Le niveau d'activité lié aux griefs présentés par des employés nommés pour une période déterminée est pratiquement inexistant.

En général, les employés nommés pour une période déterminée ne présentent pas de griefs et ne se plaignent pas. Ils se montrent discrets, ce qui dénote un bas moral.

Certains spécialistes en RH maintiennent que la crainte de ne pas être réembauchés qu'éprouvent les employés nommés pour une période déterminée est « autoinfligée ».

Certains spécialistes ont mentionné des cas où on a évité qu'un employé nommé pour une période déterminée soit automatiquement nommé pour une période indéterminée en ne renouvelant pas sa nomination et en embauchant une autre personne.

On reconnaît que les employés nommés pour une période indéterminée jouissent d'un meilleur traitement au chapitre des possibilités de perfectionnement, des mutations, des affectations d'un an, des congés et de la participation à des conférences.

Il est vrai que dans certains ministères, les employés nommés pour une période indéterminée ont le premier choix en ce qui concerne la formation et la participation à des conférences.

### Maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée

Certains spécialistes en RH ont été étonnés d'apprendre que les employés nommés pour une période déterminée devaient postuler leur emploi à plusieurs reprises et ils avaient du mal à comprendre la nécessité d'ouvrir plusieurs concours pour un même poste. D'autres étaient étonnés que ces concours à répétition ne soient pas la norme dans tous les milieux.

Les gestionnaires reconnaissent que les employés nommés pour une période déterminée se refusent parfois à postuler l'emploi d'un ami.

Dans une région, les spécialistes en relations de travail étaient d'avis que l'ancienneté était une façon plus humaine de procéder à des réductions d'effectifs que l'ordre inverse de mérite.

Les spécialistes en RH ont déclaré éprouver des difficultés à gérer leurs propres employés [nommés pour une période indéterminée] et qu'en raison de la lourdeur des mécanismes internes, la dotation ne peut se faire rapidement.

On reconnaît que le recrutement sera difficile dans l'avenir. La plupart des spécialistes en RH ne croient pas que les employés nommés pour une période déterminée passent trop de temps à chercher et à postuler des emplois de durée indéterminée; ils reconnaissent toutefois que la plupart de ces employés recherchent la stabilité.

## Appendice A – Rapport de la Conférence Accès, du 10 au 12 mai 2002

Du 10 au 12 mai, les coprésidents du Comité mixte ont assisté à la Conférence Accès tenue à Toronto à l'intention des personnes handicapées membres de l'AFPC. La Conférence Accès a donné aux membres du Comité mixte une occasion unique d'examiner la question de l'emploi pour une période déterminée selon le point de vue des employés handicapés.

Dans le but de profiter au maximum de cette occasion, un kiosque a été installé sur les lieux et un sondage spécial a été élaboré expressément pour les participants. Le kiosque a permis aux coprésidents du Comité de promouvoir l'étude conjointe et d'avoir des entretiens individuels avec les participants au sujet de leurs expériences à titre d'employés ou d'anciens employés nommés pour une période déterminée.

Le sondage spécial avait pour objectif de déterminer s'il existe des questions spécifiques touchant uniquement les employés handicapés nommés pour une période déterminée et comprenait des questions relatives aux locaux et à l'inclusivité. Les résultats de ce sondage font l'objet d'un document séparé.

La plupart des 71 participants ont visité le kiosque et une douzaine d'entre eux se sont arrêtés pour discuter longuement de leurs expériences à titre d'employés ou d'anciens employés nommés pour une période déterminée. Leurs histoires étaient semblables à celles rapportées aux membres du Comité mixte par d'autres employés nommés pour une période déterminée partout au pays. Ils ont parlé des concours auxquels ils ont participé pour obtenir leur première nomination et des nombreux autres concours auxquels ils ont pris part depuis, dans bien des cas pour conserver le poste de durée déterminée qu'ils occupent actuellement. Par ailleurs, ils ont décrit l'insécurité qui résulte du fait de ne jamais savoir si leur période d'emploi sera renouvelée ou si elle sera prolongée à la dernière minute. Leurs expériences se distinguent de celles des autres employés nommés pour une période déterminée par les difficultés qu'ils éprouvent à obtenir les outils ou le matériel spécialisé dont ils ont besoin pour faire leur travail. Bon nombre de participants disent qu'ils n'ont pas réussi à obtenir ce matériel ou qu'ils doivent constamment rappeler leurs besoins à l'attention de la direction. Par contre, il est difficile de déterminer si ces problèmes sont liés au fait qu'il s'agit d'employés nommés pour une période déterminée ou s'il existe des lacunes constantes à cet égard, quelle que soit la situation de l'employé, compte tenu du fait que certains répondants sont les seuls employés handicapés dans leur milieu de travail ou que la situation ne s'est pas améliorée depuis qu'ils ont été nommés pour une période indéterminée.

Selon le rapport annuel au Parlement intitulé *L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2000–2001*, huit employés nommés pour une période déterminée sur dix appartiennent à des groupes désignés. Les membres du Comité mixte ont voulu saisir toutes les occasions possibles de s'entretenir avec des membres des groupes désignés aux fins de l'équité en emploi.

Bien que les membres de ces groupes aient été consultés à toutes les étapes et qu'ils aient été bien représentés dans le sondage réalisé sur le site Web, la Conférence Accès a donné aux responsables de l'étude une occasion unique d'examiner la question de l'emploi pour une durée déterminée selon le point de vue des personnes handicapées.

Pour tirer parti de cette occasion, le Comité a modifié le sondage réalisé sur le site Web afin de mieux saisir le point de vue de ces employés et il a fait traduire le questionnaire en format substitut, selon les besoins.

Le questionnaire a été distribué au cours de la Conférence Accès afin de recueillir de l'information sur les antécédents professionnels, l'expérience du recrutement, l'expérience en milieu de travail à titre d'employé nommé pour une période déterminée (le cas échéant) et toute autre observation touchant les expériences de travail des employés nommés pour une période déterminée selon le point de vue d'une personne handicapée.

Au total, 19 réponses ont été reçues.

Quinze pour cent des répondants avaient été embauchés initialement pour une période indéterminée et n'avaient jamais occupé un emploi de durée déterminée. Seulement 11 p. 100 occupent actuellement des postes de durée déterminée mais 74 p. 100 ont commencé leur carrière dans la fonction publique à titre d'employés nommés pour une période déterminée. Ainsi, 85 p. 100 des répondants ont été embauchés initialement à titre d'employés nommés pour une période déterminée.

Plus de 50 p. 100 ont été mutés à des postes de durée indéterminée après avoir passé au moins deux ans dans des postes de durée déterminée. La plupart ont obtenu des postes de durée indéterminée par voie de concours et 5 p. 100 en vertu de la disposition relative à la période de cinq ans.

Tous les répondants qui occupent actuellement des postes de durée déterminée (11 p. 100) appartiennent à la catégorie CR. Les employés CR ne représentent toutefois que 42 p. 100 de l'échantillonnage total, dont 53 p. 100 est constitué d'employés des catégories AS et PM.

Tous les répondants sont d'avis que la préférence est accordée aux employés nommés pour une période indéterminée plutôt qu'aux employés nommés pour une période déterminée en milieu de travail. Les quatre situations de traitement préférentiel les plus souvent mentionnées sont :

- la participation à des activités sociales liées au travail (p. ex. les réceptions de Noël) — 63 %
- l'accès à un horaire de travail flexible — 47 %
- un choix en ce qui concerne l'emplacement du lieu de travail — 47 %
- les possibilités de formation (p. ex. cours, conférences, séminaires) — 47 %

La situation de traitement préférentiel la moins souvent mentionnée a été « recevoir les outils ou le matériel spécialisé nécessaires pour faire le travail ». Cet énoncé a été choisi par 26 p. 100 des répondants.

À la question « Quelles sont les principales raisons pour lesquelles certains [employés nommés pour une période déterminée] n'ont pas obtenu de postes de durée indéterminée? », les réponses les plus souvent choisies (par ordre de fréquence) ont été les suivantes :

- il n'y a pas suffisamment de postes de durée indéterminée pour tous les employés nommés pour une période déterminée qui veulent en obtenir un
- on interrompt intentionnellement la période de service de certains employés nommés pour une période déterminée pour éviter qu'ils soient nommés pour une période indéterminée
- la plupart du temps, on n'embauche pas un employé nommé pour une période déterminée dans l'intention d'en faire un employé nommé pour une période indéterminée

À la question « Dans quelle mesure êtes-vous en accord ou en désaccord avec les énoncés suivants lorsque vous pensez à la fonction publique fédérale? », les participants ont répondu comme suit :

| | **En accord** | **En désaccord** | **Ne sait pas** |
|---|---|---|---|
| Les salaires sont avantageux | **53 %** | 42 % | 5 % |
| Le moral des employés est bon | 26 % | **74 %** | |
| Les avantages sociaux sont excellents | **58 %** | 42 % | |
| Le milieu de travail est de bonne qualité | **53 %** | 47 % | |
| La souplesse des conditions de travail permet de concilier les obligations professionnelles et personnelles | 42 % | **58 %** | |
| Le travail est intéressant et valorisant | **53 %** | 47 % | |
| La sécurité d'emploi est bonne | 37 % | **53 %** | 10 % |
| Le milieu de travail est entièrement accessible | 21 % | **79 %** | |
| Le milieu de travail est accueillant pour les personnes handicapées | 32 % | **58 %** | 10 % |
| Les employés handicapés ont les outils nécessaires pour travailler | 47 % | 47 % | 6 % |

| | En accord | En désaccord | Ne sait pas |
|---|---|---|---|
| Les personnes handicapées ont les outils nécesssaires pour participer pleinement aux activités | 37 % | **47 %** | 16 % |
| Les problèmes d'accessibilité sont pris en compte dans la planification de réunions, conférences, etc. | 37 % | **58 %** | 5 % |
| Les médias substituts sont disponibles au besoin | 26 % | **58 %** | 16 % |
| Les obstacles à l'emploi sont déterminés et éliminés | 21 % | **74 %** | 5 % |

Même si des résultats obtenus à partir d'un échantillon de 19 personnes ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des employés handicapés de la fonction publique, ils donnent néanmoins un aperçu de ce qu'est l'emploi pour une durée déterminée selon le point de vue d'une personne handicapée.

Soulignons que les réponses à ce sondage correspondent à celles obtenues dans le cadre d'un sondage de plus grande envergure sur l'emploi pour une durée déterminée réalisé sur le site Web, dans la mesure où le manque de sécurité d'emploi et la perception que le moral des employés est bas y occupent une place importante.

Par contre, les résultats concernant les employés handicapés sont plus significatifs. La grande majorité des répondants ne croient pas que la fonction publique fédérale est entièrement accessible ni que les obstacles à l'emploi sont déterminés et éliminés dans le milieu de travail.

De plus, la majorité des répondants ne croit pas que la fonction publique est accueillante pour les personnes handicapées, qu'elle fournit des médias substituts en cas de besoin ou qu'elle tient compte des besoins de cette collectivité.

La moitié des répondants sont d'avis qu'on ne leur fournit pas les outils dont ils ont besoin pour travailler et la majorité d'entre eux ne croient pas disposer des outils dont ils ont besoin pour participer pleinement aux activités.

## Sondage spécial sur les questions touchant les personnes handicapées et l'emploi pour une durée déterminée dans la fonction publique

### Section 1 – Expériences de recrutement

1. À quel groupe professionnel appartenez-vous? (Si vous occupez un poste intérimaire, indiquez le groupe auquel appartient ce poste.)

___ AS
___ CR
___ PM
___ ST
___ DA
___ IS
___ GLT
___ LS
___ Autre

2. Êtes-vous un employé nommé pour une période déterminée?

___ Oui ___ Non

3. Avez-vous déjà été un employé nommé pour une période déterminée?

___ Oui ___ Non

4. Pendant combien de temps avez-vous été un employé nommé pour une période déterminée?

___ 1 mois
___ 3 mois
___ 6 mois
___ 9 mois
___ 1 an
___ 2 ans
___ Plus de 2 ans
___ Sans objet

5. Si vous êtes un employé nommé pour une période indéterminée, avez-vous été initialement :

___ embauché à titre d'employé occasionnel?
___ embauché à titre d'employé nommé pour une période déterminée?
___ nommé pour une période indéterminée?
___ embauché à titre d'étudiant?
___ nommé dans le cadre d'un processus lié à l'équité en emploi?

6. Si vous êtes un employé nommé pour une période indéterminée, comment avez-vous appris l'existence de votre poste actuel?

___ par le bouche à oreille
___ par transmission de candidature
___ par le recrutement de la Commission de la fonction publique
___ par le recrutement du Ministère
___ par un concours
___ par un autre moyen

## Section 2 – Questions liées à la satisfaction en milieu de travail et au maintien en poste

7. D'après votre expérience, croyez-vous que la préférence est accordée aux employés nommés pour une période indéterminée plutôt qu'aux employés nommés pour une période déterminée dans les domaines suivants :

| | Oui | Non | Sans objet |
|---|---|---|---|
| Recevoir les outils ou le matériel spécialisé nécessaires pour faire le travail | ___ | ___ | ___ |
| Obtenir des affectations intérimaires ou des affectations de perfectionnement | ___ | ___ | ___ |
| Recevoir des prix ou de la reconnaissance | ___ | ___ | ___ |
| Obtenir des congés | ___ | ___ | ___ |
| Bénéficier de possibilités de formation (cours, conférences, séminaires) | ___ | ___ | ___ |
| Se voir confier du travail intéressant | ___ | ___ | ___ |
| Obtenir des responsabilités décisionnelles | ___ | ___ | ___ |
| Avoir accès à un stationnement | ___ | ___ | ___ |

| | Oui | Non | Sans objet |
|---|---|---|---|
| Pouvoir choisir l'emplacement physique du lieu de travail | ___ | ___ | ___ |
| Avoir accès à un horaire de travail flexible | ___ | ___ | ___ |
| Participer à des activités sociales liées au travail (p. ex. les réceptions de Noël) | ___ | ___ | ___ |

8. Lorsque vous pensez aux employés de votre unité qui sont nommés pour une période déterminée, quelles sont, selon vous, les raisons principales pour lesquelles ils n'ont pas encore été nommés pour une période indéterminée? (Choisir d'abord la première, puis la deuxième, puis la troisième raison par ordre d'importance.)

___ Après que certains employés nommés pour une période déterminée ont été mis à l'essai, le gestionnaire décide de ne pas les nommer pour une période indéterminée plutôt que d'entamer avec eux un dialogue sur l'évaluation de leur rendement.

___ Certains employés nommés pour une période déterminée quittent la fonction publique pour obtenir un emploi permanent à l'extérieur.

___ Il n'y a pas de financement pour combler des postes de durée indéterminée.

___ Il n'y a pas suffisamment de postes de durée indéterminée pour tous les employés nommés pour une période déterminée qui désirent en obtenir un.

___ Dans la plupart des cas, les employés nommés pour une période déterminée ne sont pas embauchés dans l'intention d'en faire des employés nommés pour une période indéterminée.

___ Certains employés nommés pour une période déterminée n'ont pas les qualités personnelles nécessaires pour faire partie de l'unité de travail.

___ Certains employés nommés pour une période déterminée ne participent pas à suffisamment de concours.

___ Il y a déjà trop d'employés nommés pour une période indéterminée qui sont en affectation ou en congé pour qu'on puisse en embaucher d'autres.

___ Certains employés nommés pour une période déterminée n'attendent pas la fin de la période de cinq ans précédant leur mutation à un poste de durée indéterminée.

___ On interrompt intentionnellement la période d'emploi de certains employés nommés pour une période déterminée afin d'éviter de les nommer pour une période indéterminée.

___ Certains milieux de travail estiment qu'il y a un prix à payer pour faire des aménagements à l'intention des personnes handicapées.

___ Certains employés nommés pour une période déterminée ne désirent pas obtenir un poste de durée indéterminée.

___ Autre raison.

9. Dans quelle mesure êtes-vous en accord ou en désaccord avec les énoncés suivants lorsque vous pensez à la fonction publique fédérale?

| | Tout à fait en accord | En accord | En désaccord | Tout à fait en désaccord | Ne sait pas |
|---|---|---|---|---|---|
| Les salaires sont avantageux | — | — | — | — | — |
| Le moral des employés est bon | — | — | — | — | — |
| Les avantages sociaux sont excellents | — | — | — | — | — |
| La qualité du milieu de travail est bonne | — | — | — | — | — |
| Les conditions sont assez souples pour permettre de concilier les obligations professionnelles et personnelles | — | — | — | — | — |
| Le travail est intéressant et valorisant | — | — | — | — | — |
| La sécurité d'emploi est bonne | — | — | — | — | — |

10. Dans quelle mesure êtes-vous en accord ou en désaccord avec les énoncés suivants lorsque vous pensez à la fonction publique fédérale?

| | Tout à fait en accord | En accord | En désaccord | Tout à fait en désaccord | Ne sait pas |
|---|---|---|---|---|---|
| Le milieu de travail est pleinement accessible | — | — | — | — | — |
| Le milieu de travail est accueillant pour les personnes handicapées | — | — | — | — | — |
| Les employés handicapés ont les outils nécessaires pour travailler | — | — | — | — | — |
| Les employés handicapés ont les outils nécessaires pour participer pleinement aux activités | — | — | — | — | — |
| Les questions liées à l'accessibilité sont prises en compte lors de la planification de réunions, de conférences, etc. | — | — | — | — | — |
| Les médias substituts sont disponibles au besoin | — | — | — | — | — |
| Les obstacles à l'emploi sont déterminés et éliminés | — | — | — | — | — |

## Section 3 – Données démographiques

11. Sexe

___ Femme ___ Homme

12. Quelle langue considérez-vous comme votre première langue officielle?

___ Le français ___ L'anglais

13 Dans quelle province ou dans quel territoire votre emploi est-il situé?

___ Terre-Neuve et Labrador
___ Île-du-Prince-Édouard
___ Nouvelle-Écosse
___ Nouveau-Brunswick
___ Région de la capitale nationale (RCN)
___ Yukon
___ Nunavut

___ Québec (à l'extérieur de la RCN)
___ Manitoba
___ Saskatchewan
___ Alberta
___ Colombie-Britannique
___ Ontario (à l'extérieur de la RCN)
___ Territoires du Nord-Ouest

À l'extérieur du Canada

14. Afin de nous permettre d'évaluer les problèmes des employés nommés pour une période déterminée en fonction d'un échantillon représentatif de handicaps, veuillez cocher les éléments suivants qui s'appliquent à votre situation.

Je suis une personne handicapée qui a :

___ un handicap moteur
___ un handicap auditif
___ un handicap visuel
___ des troubles de coordination et/ou de dextérité
___ un trouble de la parole ou de la communication
___ un ou des handicaps physiques non visibles
___ une déficience développementale

___ une difficulté d'apprentissage

___ un handicap psychologique

___ une déficience psychique

___ un trouble lié à l'environnement

___ un autre handicap (veuillez préciser) _____

Merci d'avoir participé à ce sondage.

## Appendice B – Rapport du Forum national de perfectionnement professionnel des gestionnaires

21 au 24 avril 2002

Du 21 au 24 avril, les coprésidents du Comité mixte ont assisté au Forum national de perfectionnement professionnel organisé à l'intention des gestionnaires de niveau inférieur à la catégorie de la direction. Cet événement, qui a eu lieu à Banff (Alberta), a donné au Comité mixte une bonne occasion de promouvoir l'étude sur l'emploi pour une période déterminée auprès d'un grand nombre de gestionnaires et d'obtenir qu'ils participent à cette initiative par l'entremise du site Web conçu à cette fin ou en prenant part à des groupes de réflexion créés pour mettre à l'essai des solutions éventuelles.

Le kiosque qui a été installé près de l'entrée principale de la salle des plénières nous a donné une grande visibilité auprès des participants, qui étaient au nombre d'environ 700. Le Comité mixte est reconnaissant aux organisateurs de l'événement de nous avoir permis d'y être présents à peu de préavis. Le kiosque a permis aux coprésidents de promouvoir l'étude conjointe, d'avoir des entretiens individuels avec un nombre important de participants concernant les divers aspects de l'étude et de recueillir leurs réactions. De plus, ils ont pu répondre aux questions des participants concernant l'initiative. Les coprésidents ont pu constater que l'étude était peu connue des participants, ce qui a confirmé l'opportunité d'utiliser cette conférence pour la promouvoir auprès de la collectivité des gestionnaires.

Environ 200 participants ont pris un signet ou en ont recueilli plusieurs afin de les distribuer dans leur milieu de travail. Ils ont pu également voir un prototype du site Web dans le kiosque. Plusieurs gestionnaires ont exprimé leur point de vue sur l'emploi pour une période déterminée, reconnaissant qu'il s'agit d'une mesure légitime qui est parfois nécessaire, en particulier dans des situations de courte durée. Bon nombre d'entre eux ont mentionné que le recours à l'emploi pour une période déterminée a évolué par rapport à son but initial, que certains employés sont maintenus dans cette situation pour de longues périodes et qu'ils exercent des fonctions qui seraient jugées permanentes s'il était possible d'obtenir des ententes de financement stables.

Les coprésidents sont reconnaissants d'avoir eu l'occasion d'écouter des conférenciers chevronnés. Le Comité mixte a demandé aux membres du secrétariat national de la collectivité des gestionnaires s'il pourrait utiliser les listes de participants pour créer des groupes de réflexion en prévision de la phase de mise à l'essai de solutions dans le cadre de l'étude. Ils ont immédiatement offert leur collaboration et ont grandement facilité l'organisation de ces groupes par le Comité.

**Document à l'appui E**

# Rapport des groupes de discussion au Comité mixte de l'AFPC et du SCT faisant état des réactions des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée à l'égard des solutions concernant l'emploi de durée déterminée, et le recrutement, le maintien en poste et le traitement des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale

ENVIRONICS
RESEARCH GROUP

PN 5145

Juin 2002

# Table des matières


**1.0 Introduction et méthodologie ..... 1**

**2.0 Rapport détaillé ..... 2**

**2.1 Points de vue initiaux à l'égard de l'emploi de durée déterminée ..... 2**

2.1.1 Points de vue des gestionnaires ..... 2

2.1.2 Points de vue des employés nommés pour une période déterminée ..... 4

**2.2 Scénario Un – Modifier les règles relatives à l'emploi de durée déterminée ..... 4**

2.2.1 Réduire le nombre d'années exigées pour obtenir automatiquement le statut d'employé nommé pour une période indéterminée ..... 4

2.2.2 Réduire la période requise pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée et la fixer à un an, deux ans ou trois ans ..... 5

2.2.3 Conséquences éventuelles du scénario Un ..... 6

2.2.4 Changements dans les comportements ..... 8

2.2.5 Changements requis pour que le scénario Un soit réalisable ..... 9

2.2.6 Politique relative à l'interruption de service ..... 10

2.2.7 Mobilité entre les postes et les ministères ..... 11

2.2.8 Restriction du nombre de renouvellements d'un emploi de durée déterminée ... 13

**2.3 Scénario Deux – Élimination de l'emploi de durée déterminée ..... 13**

2.3.1 Incidence de l'élimination de l'emploi de durée déterminée ..... 13

2.3.2 Changements dans les comportements ..... 15

2.3.3 Autres changements requis pour qu'il soit possible d'éliminer l'emploi de durée déterminée ..... 16

2.3.4 Incidence du recours à des employés contractuels et occasionnels ..... 17

**ANNEXE - ORDRE DU JOUR DES DISCUSSIONS ..... 18**

## 1.0 Introduction et méthodologie

Environics Research Group Ltd. est heureux de soumettre le présent rapport au Comité mixte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), dans lequel on propose des solutions concernant l'emploi de durée déterminée dans la fonction publique fédérale ainsi que le traitement, le recrutement et le maintien en poste des employés nommés pour une période déterminée. Ce rapport présente les résultats des séances de 14 groupes de discussion, dont sept se composaient de gestionnaires qui ont été appelés dans le passé ou qui sont actuellement appelés à embaucher des employés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale, et sept autres réunissaient des employés nommés pour une période déterminée qui sont membres de l'AFPC et travaillent au gouvernement fédéral.

Deux groupes se sont réunis dans chacune des villes suivantes : Toronto (13 mai), région de la capitale nationale (RCN) en français (14 mai), Winnipeg (15 mai), Vancouver (16 mai), Montréal (21 mai), Halifax (22 mai) et RCN en anglais (23 mai). À l'extérieur de la RCN, les séances se sont déroulées en français à Montréal et en anglais dans les autres villes. Dans chaque ville, les gestionnaires se sont réunis dans l'après-midi, et les employés nommés pour une période déterminée se sont réunis en début de soirée.

Environics a choisi les participants aux groupes de discussion au hasard, à l'aide de listes de noms et de numéros de téléphone au travail d'employés nommés pour une période déterminée et de gestionnaires que lui avait fournies le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. La soixantaine d'employés nommés pour une période déterminée et la soixantaine de gestionnaires qui ont participé aux 14 groupes de discussion viennent de divers ministères et organismes fédéraux.

L'âge des participants aux discussions et leur expérience comme employé nommé pour une période déterminée variaient largement : certains en étaient à leur première expérience alors que d'autres occupaient un poste de durée déterminée depuis six ou sept ans. Parmi les gestionnaires, certains assumaient la surveillance directe de plusieurs employés nommés pour une période déterminée alors que d'autres n'exerçaient pas de fonction de surveillance, mais l'avaient fait dans le passé. En outre, certains gestionnaires travaillaient dans le domaine des ressources humaines et d'autres, dans le secteur opérationnel. Les groupes visés par l'équité en emploi, comme les femmes et les minorités visibles, étaient bien représentés parmi les participants, aussi bien dans les groupes d'employés nommés pour une période déterminée que dans les groupes de gestionnaires.

Les questions sur lesquelles les discussions ont porté se résument comme suit :

- la mesure dans laquelle des modifications doivent être apportées aux politiques relatives à l'emploi de durée déterminée;
- la réaction initiale face à deux scénarios possibles de solutions;

- l'incidence de chaque solution sur le comportement des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée;
- les changements à apporter pour que chaque solution soit applicable;
- les répercussions éventuelles non escomptées de chaque solution.

L'ordre du jour des discussions est présenté en annexe, à la fin du présent rapport.

# 2.0 Rapport détaillé

## 2.1 Points de vue initiaux à l'égard de l'emploi de durée déterminée

### *2.1.1 Points de vue des gestionnaires*

Dans le groupe des gestionnaires, les opinions variaient énormément sur la question de savoir s'il existait actuellement un problème lié à l'emploi de durée déterminée et au traitement des employés nommés pour une période déterminée, et sur la nature du problème. La plupart des gestionnaires ne pouvaient séparer la question de l'emploi de durée déterminée des autres grandes préoccupations qu'ils avaient au sujet de la politique globale sur les ressources humaines dans la fonction publique et des questions de budgétisation. On a souvent fait remarquer que les gestionnaires auraient moins besoin d'embaucher des employés pour une période déterminée s'ils pouvaient compter sur un financement plus stable pour leurs programmes et si les politiques relatives aux ressources humaines ne rendaient pas le recrutement et le renvoi d'employés nommés pour une période indéterminée aussi onéreux.

Certains gestionnaires, en particulier ceux qui travaillent dans le domaine des ressources humaines, à Toronto et à Halifax, ont soulevé de nombreux problèmes dont ont également parlé les employés nommés pour une période déterminée. Ces gestionnaires étaient d'avis que de nombreux employés nommés pour une période déterminée étaient traités injustement, qu'ils étaient soumis à des tensions émotionnelles éprouvantes en ne sachant jamais si leur emploi d'une durée déterminée serait renouvelé et que rien n'était fait pour les amener à penser que leur travail était apprécié. Par ailleurs, ces mêmes gestionnaires ont indiqué que certains de leurs collègues recouraient de façon « abusive » à l'emploi de durée déterminée, dans des situations qui ne le justifiaient pas. D'après eux, même si les employés nommés pour une période déterminée étaient censés être affectés uniquement à des programmes « temporarisés » expirant à une date précise, ou absorber un surcroît de travail à court terme, ou encore remplacer des employés en congé, en pratique de nombreux gestionnaires recrutaient des personnes pour une période déterminée pour leur confier des tâches qui manifestement présentaient un caractère permanent. Les gestionnaires du domaine des ressources humaines sont bien placés pour constater le recours excessif à l'emploi de durée déterminée – qui cause énormément de paperasserie dont on pourrait se passer. En outre, de nombreux gestionnaires recourent à l'emploi de durée déterminée pour éviter le processus bureaucratique onéreux que déclenche l'embauche d'employés pour une période indéterminée. À cela s'ajoutait le fait que presque tout

le monde était d'avis que la période de cinq ans requise pour passer du statut d'employé pour une période déterminée à celui d'employé pour une période indéterminée était beaucoup trop longue.

La plupart des gestionnaires ont surtout parlé des problèmes que le système actuel leur pose dans l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, plusieurs ont laissé entendre que le fait de faire perdurer le statut de bons employés nommés pour une période déterminée en amenait beaucoup à chercher un autre emploi dans d'autres ministères ou dans le secteur privé. Ils ont dit craindre énormément qu'à l'avenir la fonction publique souffre d'une pénurie de travailleurs compétents et que le fait d'embaucher de nombreux jeunes employés pour une période déterminée cause des problèmes de maintien en poste. Les gestionnaires ont également dit que dans bien des cas, le processus de recrutement d'employés pour une période déterminée était plus complexe et lourd qu'il ne devrait l'être. Il arrive qu'un gestionnaire ait besoin de quelqu'un tout de suite et apparemment on peut prendre des mois pour recruter un employé pour une période déterminée, à plus forte raison un employé pour une durée indéterminée. On se plaignait également du temps consacré à toute la paperasserie exigée pour renouveler un emploi de durée déterminée. Certains gestionnaires ont également mentionné le plus grand risque de népotisme et de favoritisme que présente le recrutement d'employés pour une durée déterminée par rapport à une durée indéterminée.

Il est également ressorti très clairement que pour les gestionnaires, l'emploi de durée déterminée est quasi essentiel au fonctionnement de la fonction publique. Dans toutes les séances de discussion, les gestionnaires ont présenté diverses situations dans lesquelles on ne pouvait à peu près rien faire d'autre que recruter pour une période déterminée. Il s'agissait par exemple de doter des postes dont les titulaires avaient été détachés ou déployés dans une autre institution, de remplacer des employées en congé de maternité et d'autres employés en congé autorisé, de s'occuper de programmes d'une durée bien définie – personnel supplémentaire pour absorber un surcroît de travail ou faire des remplacements de courte durée - et enfin de doter des postes dont les fonctions sont considérées comme nécessaires mais risquent de disparaître en raison du changement technologique. Certains gestionnaires se sont demandés si tout le processus du Comité mixte avait été conçu pour résoudre les problèmes liés à l'emploi de durée déterminée du point de vue des gestionnaires ou du point de vue des employés nommés pour une période déterminée.

Les gestionnaires ont également tous parlé des pressions exercées sur eux pour qu'ils dotent les postes en fonction des limites budgétaires, qui peuvent varier d'une année à l'autre. Pour eux, la question de l'emploi de durée déterminée s'inscrit dans un contexte beaucoup plus vaste, qui reflète certains des problèmes très systématiques qui caractérisent le fonctionnement de la fonction publique fédérale. À l'heure actuelle, les budgets de services votés (A) et de mesures temporaires (B), et l'absence de financement pluriannuel découragent vraiment les gestionnaires de recruter des employés pour une période indéterminée, car ils pourraient ne pas être en mesure de les rémunérer ou de les occuper à long terme. Les gestionnaires sont l'objet de pressions pour bien gérer leur budget et le recrutement d'employés permanents présente énormément de risques.

De nombreux gestionnaires reconnaissaient certains de ces problèmes, mais défendaient néanmoins fermement le concept d'emploi de durée déterminée. Ils disaient qu'il apportait un élément de souplesse dans la main-d'œuvre et permettait à la fonction publique de répondre à des besoins à court terme sans accroître la taille de la fonction publique de façon permanente. De nombreux gestionnaires ont dit spontanément que dans leurs ministères on s'efforçait déjà de réduire la proportion d'employés nommés pour une période déterminée et qu'on essayait de donner aux employés nommés pour une période déterminée comptant déjà plusieurs années d'expérience le statut d'employé nommé pour une période indéterminée le plus vite possible.

### *2.1.2 Points de vue des employés nommés pour une période déterminée*

Les points de vues exprimés par les employés nommés pour une période déterminée au sujet des problèmes liés aux politiques actuelles concernant l'emploi de durée déterminée ont été présentés en détail dans les discussions organisées par Environics Research dans le cadre de la phase un du projet. De façon générale, les employés nommés pour une période déterminée sont stressés et le manque de sécurité d'emploi les inquiète constamment. Ils disent ne pas se sentir respectés au travail, se voir refuser des possibilités de formation, trouver injuste de devoir travailler cinq ans ou plus dans le même ministère pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée et ne pas pouvoir obtenir un prêt ou une hypothèque.

Tous les participants étaient d'accord pour dire que bien souvent le mécanisme de l'emploi de durée déterminée n'était pas utilisé aux fins pour lesquelles il avait été adopté. On avait l'impression qu'un trop grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée conservaient ce statut pendant de nombreuses années, et ce même si le poste qu'ils occupaient répondait à un besoin constant. Dans l'état actuel des choses, rien n'oblige les gestionnaires à justifier la dotation d'un poste pour une durée déterminée et rien ne permet d'éviter les abus.

Tout comme les gestionnaires, les employés nommés pour une période déterminée considèrent que l'emploi de durée déterminée a un rôle à jouer. Ils comprennent très facilement que les programmes temporarisés, les remplacements et le surcroît de travail sont des situations qui exigent une certaine forme d'emploi de courte durée. De plus, on dit souvent aux employés nommés pour une période déterminée que des questions budgétaires obligent leurs gestionnaires à être très prudents en ce qui touche le recrutement d'employés pour une période indéterminée.

## 2.2 Scénario Un – Modifier les règles relatives à l'emploi de durée déterminée

### *2.2.1 Réduire le nombre d'années exigées pour obtenir automatiquement le statut d'employé nommé pour une période indéterminée*

Le principal objectif de ce scénario est de réduire la période pendant laquelle un employé nommé pour une période déterminée doit travailler avant d'obtenir automatiquement le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, afin de la faire passer de cinq ans comme c'est le cas actuellement à un an ou encore à deux ou trois ans.

Presque tous les participants, tant les gestionnaires que les employés nommés pour une période déterminée, applaudissent à l'idée que la période requise soit réduite, bien que la durée que devrait avoir cette période, soit un an, ou deux ou trois, ou davantage, ait fait l'objet de discussions prolongées. Du point de vue des employés, cette mesure est considérée comme très importante pour mettre fin aux abus perçus en ce qui a trait à l'emploi de durée déterminée. On était d'avis que ça ne devait pas prendre plus d'un an ou deux pour que les gestionnaires se rendent compte qu'un employé est compétent ou non. Ce genre de changement devrait permettre d'éviter que les employés nommés pour une période déterminée travaillent jusqu'à quatre ans et demi avant de subir une interruption de service qui leur ferait perdre toutes les années de travail accumulées.

Certains employés nommés pour une période déterminée se demandaient si une période d'un an n'était pas trop courte. Ils ont fait remarquer, comme les gestionnaires d'ailleurs, que les congés de maternité couvrent un an et que de nombreux programmes sont d'une durée d'un an. Si l'on adoptait une période d'un an, il se pourrait alors qu'un trop grand nombre obtiennent le statut d'employé nommé pour une période indéterminée même si on n'a pas besoin d'eux à long terme.

Voici quelques-uns des avantages évidents de cette solution :

- une sécurité d'emploi accrue et moins de stress pour les employés nommés pour une période déterminée;
- moins de roulement du personnel car on suppose que pour les employés nommés pour une période déterminée, il serait plus facile d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée et d'entrevoir un avenir à long terme là où ils travaillent;
- les employés nommés pour une période déterminée auraient un bien meilleur moral et seraient plus loyaux envers leurs employeurs. En sachant qu'ils obtiendraient un poste de durée indéterminée au bout d'un an, les employés nommés pour une période déterminée ne passeraient pas autant de temps de travail à se présenter à des concours pour d'autres emplois;
- les gestionnaires ne seraient pas obligés de passer autant de temps à renouveler les emplois de durée déterminée et à organiser des concours pour combler les postes;
- la situation s'améliorerait au chapitre du recrutement et du maintien en poste, car la sécurité d'emploi offerte dans la fonction publique serait alors comparable à celle du secteur privé.

### *2.2.2 Réduire la période requise pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée et la fixer à un an, deux ans ou trois ans*

Dans l'ensemble, la plupart des participants, gestionnaires et employés nommés pour une période déterminée, semblaient penser qu'une réduction de cinq ans à un an était peut-être trop brutale. Une période d'un an ne couvrirait même pas la durée d'un congé de maternité normal et,

par-dessus le marché, de nombreux programmes de courte durée (programmes temporarisés) ne durent qu'un an ou deux. Cette mesure a été considérée comme risquée au sens où le fait d'accorder le statut d'employé nommé pour une période indéterminée à un trop grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée, pour des raisons tout à fait légitimes, avait des conséquences budgétaires à long terme. Une minorité de gestionnaires et une minorité, bien que plus grande, d'employés nommés pour une période déterminée étaient d'avis qu'une période d'un an serait une bonne limite, mais la plupart semblaient dire qu'une période de deux ans constituait le meilleur compromis.

De l'avis des employés nommés pour une période déterminée, la réduction de la période pour la fixer à deux années serait une nette amélioration par rapport à l'actuelle période de cinq ans. Pour les gestionnaires, une période de deux ans serait plus juste et faciliterait la vie aux employés nommés pour une période déterminée, tout en donnant aux gestionnaires suffisamment de souplesse pour recourir à l'emploi de durée déterminée pour des raisons conformes aux situations initialement prévues. Ainsi, une personne pourrait être recrutée pour une période déterminée pour travailler à un programme d'une durée de 18 mois, ou pour remplacer la plupart des employés en détachement ou absents sans devenir automatiquement une « patate chaude », en d'autres termes, un employé nommé pour une période déterminée qui obtient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée même si à long terme on n'a pas vraiment besoin de lui, laissant aux gestionnaires le soin de régler les questions budgétaires que cela entraîne. En outre, une période de deux ans est suffisamment longue pour que le gestionnaire se fasse une idée de la compétence d'un l'employé avant que celui-ci n'obtienne un poste de durée indéterminée.

L'idée de réduire la période à trois ans n'a pas eu beaucoup d'appui. En effet, les employés nommés pour une période déterminée considèrent une période de trois ans comme trop longue, et les gestionnaires pensaient qu'une période de deux ans leur donnait la possibilité de gérer les situations.

### *2.2.3 Conséquences éventuelles du scénario Un*

Dans tous les groupes, les employés nommés pour une période déterminée semblaient être très au courant des conséquences négatives imprévues que pourrait avoir l'application de règles trop restrictives en matière d'emploi de durée déterminée, du point de vue des gestionnaires. Ce qu'ils ne veulent certainement pas, ce sont des solutions qui rendraient l'emploi de durée déterminée si peu attrayant que les gestionnaires seraient portés à faire davantage appel à des employés occasionnels ou à des contractuels, ou que les emplois disponibles dans la fonction publique fédérale se raréfieraient. Les employés nommés pour une période déterminée avaient des objections relativement à certains aspects du traitement qu'on leur réservait, mais ils ont également souvent fait remarquer qu'en étant des employés nommés pour une période déterminée, ils avaient « un pied dans la fonction publique ». Ils considéraient qu'il était plus facile d'obtenir un emploi de durée déterminée que d'essayer de franchir toutes les étapes du mécanisme de recrutement pour une période indéterminée.

Les conséquences que pouvait avoir cette solution, plus précisément si l'on optait pour une période de seulement un an, suscitaient des préoccupations chez les gestionnaires.

- Les gestionnaires qui en étaient arrivés à considérer la période requise comme une sorte de période d'essai informelle craignaient qu'une période d'un an soit trop courte à cette fin.

- Si un grand nombre d'employés nommés pour une période déterminée devenaient soudainement des employés pour une période indéterminée, quelles répercussions ce genre de situation aurait-elle sur les budgets?

- Il sera plus difficile de se débarrasser des employés qui n'ont pas un bon rendement.

- Il en coûtera beaucoup plus cher de faire appel à plus d'employés contractuels et occasionnels et à plus de consultants que d'offrir des emplois de durée déterminée.

- Si la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée était ramenée à un an, il ne serait plus possible d'embaucher une personne pour une période déterminée, pour remplacer une employée en congé de maternité, sans lui donner un « emploi permanent ».

- S'il devient plus difficile de doter les postes temporairement en nommant des employés pour une période déterminée, les employés nommés pour une période indéterminée pourraient ne pas avoir autant de souplesse en ce qui touche les détachements, les vacances et les congés autorisés.

- Il serait plus cher, pour la fonction publique dans son ensemble, de trouver des postes pour des employés nommés pour une période déterminée qui ont travaillé seulement un peu plus d'un an à des programmes temporarisés qui viennent à expiration, ou pour des employés nommés pour une période déterminée qui travaillent dans des secteurs qui ont été automatisés et où l'on n'a plus besoin d'eux.

Manifestement, les gestionnaires travaillant à Winnipeg et à Vancouver semblaient des plus inquiets au sujet des répercussions que cet éventuel changement aurait sur leur capacité à renvoyer les employés qui n'ont pas un bon rendement.

Selon un autre point qui a été fréquemment soulevé tant par les gestionnaires que par les employés nommés pour une période déterminée, si cette solution peut donner de bons résultats pour les emplois de bureau et les postes du secteur opérationnel dont la fonction publique dans son ensemble a toujours besoin, il pourrait en résulter des problèmes pour les postes à caractère plus technique et scientifique. Divers ministères comme Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Pêches et Océans Canada, etc. emploient des scientifiques et des techniciens de laboratoire durant des périodes déterminées, qu'ils affectent à des projets dont la durée est dictée par le financement par subventions. Dans de nombreux cas, ces personnes peuvent être recrutées en raison des compétences qu'elles possèdent pour mener une étude très spécifique. Une fois le

projet terminé, il n'est pas facile pour elles d'être affectées à un autre poste. Les gestionnaires s'inquiétaient de l'avenir de ces personnes si elles obtenaient le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. En outre, les gestionnaires et les employés nommés pour une période déterminée reconnaissaient que le secteur public devait soutenir la concurrence du secteur privé pour recruter les personnes possédant ces types de compétences et que le fait d'offrir des emplois de durée déterminée ne faisait pas du gouvernement fédéral un employeur très intéressant.

On craignait aussi que dans les plus petites villes, où les fonctionnaires sont moins nombreux, il soit beaucoup plus difficile de faire face au manque de souplesse qui en découlerait.

### *2.2.4 Changements dans les comportements*

Du point de vue des employés nommés pour une période déterminée, ce changement de politique aurait peu d'incidence sur le comportement. Certes, ils auraient un meilleur moral et ils passeraient davantage de leur temps à travailler plutôt qu'à chercher un autre emploi. Seulement deux ou trois ont mentionné qu'ils travailleraient peut-être moins fort s'ils savaient que tout ce qu'ils ont à faire, c'est exercer les fonctions du poste pendant un an pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

Du point de vue des gestionnaires, un changement de cette nature aurait une incidence beaucoup plus marquée sur le comportement. Certains gestionnaires, en particulier à Montréal, à Winnipeg et à Vancouver, ont expliqué qu'une réduction de cette période pour la faire passer de cinq ans à un an limiterait considérablement leur marge de manœuvre en matière de dotation.

- Ils devraient faire beaucoup plus attention aux personnes qu'ils recrutent, même pour une période déterminée, et en plus ils devraient pouvoir établir une stratégie de dotation beaucoup plus complète.

- Le fait de ne pas permettre aux employés nommés pour une période déterminée de conserver ce statut plus d'un an amènerait les gestionnaires à contourner cette règle soit en recrutant des employés occasionnels, des contractuels et des consultants, soit simplement en faisant faire davantage de temps supplémentaire à leurs employés nommés pour une période indéterminée.

- Certains gestionnaires ont expliqué que si la période était fixée à un an, ils n'engageraient que pour des périodes de 11 mois. Ce faisant, on pourrait se retrouver avec un certain nombre d'employés nommés pour une période déterminée ayant accumulé un peu moins d'un an ou de deux ans qui ne pourraient jamais être engagés pour une période suffisamment longue pour dépasser la limite exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

- Les gestionnaires autoriseraient moins facilement les détachements et les congés d'employés nommés pour une période indéterminée, car il serait plus difficile de doter leurs postes pendant leur absence.

- D'un point de vue plus positif, certains gestionnaires ont vu dans ce changement la possibilité de réduire le taux de roulement du personnel et de passer moins de temps à former les nouveaux employés nommés pour une période déterminée.

### *2.2.5 Changements requis pour que le scénario Un soit réalisable*

De façon générale, les employés nommés pour une période déterminée n'avaient pas grand-chose à dire des changements à apporter pour que le scénario Un puisse être réalisé. En fait, c'est aux gestionnaires qu'il incombe de faire ce qu'il faut pour que cette solution soit faisable. De façon générale, les employés nommés pour une période déterminée ont essentiellement parlé du soin qu'il faut prendre pour éliminer toutes les échappatoires qui permettraient aux gestionnaires de recourir excessivement à des employés occasionnels et contractuels. Ils étaient également d'avis que la durée des détachements et des congés autorisés devrait peut-être être réduite pour ne pas dépasser un an, deux ans ou trois ans, c'est-à-dire la durée de la période requise pour changer de statut. Les employés nommés pour une période déterminée avaient une certaine idée des questions budgétaires qui devraient être réglées pour permettre à un plus grand nombre d'entre eux d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, mais ils ne savaient pas exactement en quoi consistaient ces questions.

Pour leur part, les gestionnaires comprenaient clairement que ce genre de changement occasionnerait d'autres modifications, en particulier si la période était ramenée à seulement un an. Mentionnons celles qui suivent.

- Adopter des réformes budgétaires qui donneraient aux gestionnaires un financement pluriannuel et de plus longue durée.

- Accélérer le processus d'évaluation du rendement des employés pour que les employés qui n'ont pas un bon rendement puissent être « renvoyés » rapidement. Par ailleurs, les évaluations devront peut-être être moins laissées à la discrétion des gestionnaires et relever davantage d'un comité.

- Il se pourrait que les gestionnaires engagent des personnes qu'ils connaissent personnellement et que celles-ci obtiennent rapidement le statut d'employé nommé pour une période indéterminée sans jamais avoir eu à se présenter à un concours.

- Trouver des façons de faciliter le processus de renvoi des employés qui n'ont pas un bon rendement, car il ne serait plus possible de se contenter de ne pas renouveler un emploi de durée déterminée après un an.

- Les gestionnaires devront être beaucoup mieux informés des stratégies de dotation. À l'heure actuelle, ils sont nombreux à ne pas avoir les outils leur permettant de le faire. Tous les gestionnaires devraient acquérir une formation plus rigoureuse en gestion du rendement et en planification des ressources humaines.

- Mettre en place, à l'échelle du gouvernement, les processus qui permettraient la mutation des employés là où il y a un besoin à court ou à long terme à combler, y compris un processus de mutations interministérielles.

- Confier à quelqu'un d'autre que le gestionnaire la responsabilité de trouver un poste pour un employé nommé pour une période déterminée qui a obtenu le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, mais dont les fonctions se rattachaient peut-être à un programme temporarisé qui n'existe plus. Cette responsabilité doit incomber à l'institution. L'idéal serait qu'un « gestionnaire de carrières » du ministère s'occupe de régler ces questions.

- Trouver quelques exceptions parmi les programmes temporarisés qui doivent durer plus d'un an ou deux.

- Fonder davantage le recrutement sur le mérite, dans un contexte où la surveillance, la responsabilisation et la transparence sont accrues.

### *2.2.6 Politique relative à l'interruption de service*

À l'heure actuelle, l'employé nommé pour une période déterminée qui subit une interruption de service de plus de 60 jours perd tout ce qu'il a accumulé pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires s'accordaient pour dire que cette politique était très injuste dans le cadre d'un système qui exige cinq années de travail pour être admissible au statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Si cette période de cinq ans devait être maintenue, il serait logique d'augmenter la limite de 60 jours, voire de l'éliminer complètement.

En principe, les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires pensent qu'il conviendrait de tenir compte du temps travaillé, sans égard aux interruptions, si cela devait empêcher certains gestionnaires sans scrupule de provoquer une interruption de service pour éviter d'offrir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée à un employé nommé pour une période déterminée.

Toutefois, si la période de cinq ans est ramenée à un an, alors le problème ne se pose à peu près plus. Les employés nommés pour une période déterminée et les gestionnaires étaient d'avis que s'il faut travailler pendant un an, il ne serait pas juste de laisser l'employé travailler pendant six mois, suivis d'une interruption de service de deux ans avant d'obtenir un autre emploi de durée déterminée pour enfin obtenir le statut d'employé permanent. Il est plus acceptable qu'un employé nommé pour une période déterminée sacrifie tout au plus un an ou deux en raison d'une longue interruption de service.

On a proposé que la durée de l'interruption de service permise dépende de la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée (par exemple pour une période d'un an, permettre une interruption de 15 jours; pour une période de deux ans, 30 jours, etc…). D'autres ont laissé entendre que la règle de l'interruption de service ne devrait

s'appliquer que si c'est l'employé nommé pour une période déterminée qui décide d'arrêter de travailler, par opposition à ceux qui subissent une interruption de service qu'ils n'ont pas voulue. En d'autres termes, si un employé nommé pour une période déterminée choisit d'arrêter de travailler pendant plusieurs années avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, il peut alors être appelé à travailler à nouveau pendant un an ou deux pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Toutefois, si l'employé nommé pour une période déterminée veut continuer de travailler et subit une interruption de service attribuable à une décision de gestion, on pourrait alors déroger à la règle.

### *2.2.7 Mobilité entre les postes et les ministères*

La politique en vigueur permet aux employés nommés pour un période déterminée d'occuper divers postes au sein du même ministère, afin d'accumuler la période exigée avant d'obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Néanmoins, la période doit être accumulée au sein d'un même ministère ou organisme. Dans le scénario Un proposé, on a parlé de la possibilité de modifier ces règles, car les motifs qui les sous-tendent ne seraient plus les mêmes si la période passait de cinq ans à un an ou deux.

La plupart des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée s'entendaient pour dire qu'il y avait peu de raisons d'empêcher les employés nommés pour une période déterminée d'occuper divers postes au sein du même ministère. Certains gestionnaires pensaient au départ qu'il pourrait être logique pour les employés nommés pour une période déterminée d'occuper le même poste si la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée est ramenée à un an. Néanmoins, ils sont vite arrivés à la conclusion que la fonction publique est un secteur dynamique et qu'il ne serait pas juste de pénaliser un employé nommé pour une période déterminée qui occupe un poste pendant six mois et est affecté à un autre poste pendant six autres mois, qui pourrait représenter une promotion pour récompenser le bon rendement au travail.

Les seules inquiétudes exprimées au sujet du changement de poste dans le cas des employés nommés pour une période déterminée se rattachaient à la question de savoir quel poste ils occuperaient après avoir obtenu le statut d'employé nommé pour une période indéterminée. Par exemple, une personne pourrait être engagée durant six mois, puis se voir offrir un poste de niveau supérieur pour une période d'un an sans devoir se présenter à un concours. Ce faisant, cette personne pourrait « damer le pion » à un employé nommé pour une période indéterminée et occupant un poste de niveau inférieur sans qu'il n'y ait jamais eu de concours.

Dans les ministères de grande taille, les gestionnaires craignent également que les employés nommés pour une période déterminée deviennent des « patates chaudes » pour le gestionnaire responsable du dernier emploi de durée déterminée qu'ils occupent avant d'obtenir le statut d'employé permanent. Par exemple, à DRHC, il existe deux secteurs très différents l'un de l'autre qui constituent presque deux ministères distincts. Dans le cas d'une personne engagée durant six mois dans un centre téléphonique, puis affectée durant un an à un programme spécifique de DRHC, à qui incombe la responsabilité d'accorder le statut d'employé nommé

pour une période indéterminée à cette personne? De plus, dans le cas d'une personne qui occupe une série de postes divers durant de courtes périodes qui, accumulées, représentent un an, y aura-t-il un gestionnaire qui aura supervisé le travail de cette personne assez longtemps pour pouvoir évaluer son rendement avant qu'elle n'obtienne le statut d'employé nommé pour une période indéterminée?

En fait, si la période exigée était ramenée à seulement un an, il serait moins délicat d'exiger que l'employé nommé pour une période déterminée occupe le même poste pendant cette période. Si la période exigée était plus longue (disons deux ou trois ans), il serait alors logique de permettre à l'employé nommé pour une période déterminée d'occuper plusieurs postes au sein du ministère.

La question de savoir si les employés nommés pour une période déterminée devraient pouvoir accumuler le temps requis pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée en travaillant dans divers ministères ou organisme a suscité des opinions plus divergentes. Presque tous les employés nommés pour une période déterminée et la plupart des gestionnaires reconnaissaient qu'en théorie il n'existe qu'un employeur, et cet employeur est le gouvernement du Canada. On a fait remarquer en effet que quel que soit l'organisme ou le ministère, tout le monde est payé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. De nombreux employés nommés pour une période déterminée avaient l'impression que dans le système actuel, qui peut les obliger à travailler jusqu'à cinq ans pour changer de statut, il n'était pas raisonnable du tout de pénaliser les employés nommés pour une période déterminée qui veulent travailler dans plus d'un ministère. Certains ministères et organismes sont très petits et ne sont pas toujours en mesure d'offrir un emploi continu. En outre, on ne devrait pas affecter un employé nommé pour une période déterminée à un poste qui l'empêche d'envisager un emploi au sein d'un autre ministère qui pourrait être très intéressant et lui donner la chance d'acquérir une plus grande expérience et davantage de compétences.

Cette question suscite les mêmes préoccupations que l'option consistant à permettre aux employés nommés pour une période déterminée de travailler dans plus d'un ministère afin d'accumuler la période exigée pour changer de statut. Si c'était permis, le dernier ministère pour lequel l'employé nommé pour une période déterminée travaillerait devrait « payer la note ». Il s'ensuivrait que les gestionnaires hésiteraient ensuite beaucoup à engager des employés pour une période déterminée qui ont déjà travaillé dans un autre ministère par crainte qu'ils ne changent de statut avant qu'ils n'aient eu la chance de déterminer la mesure dans laquelle on a besoin de la personne en permanence et d'évaluer son rendement au travail en bonne et due forme.

Comme pour la question de savoir s'il conviendrait de permettre aux employés nommés pour une période déterminée d'occuper plusieurs postes au sein d'un même ministère, la politique perd de plus en plus sa raison d'être à mesure que la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée diminue. Si par exemple un employé nommé pour une période déterminée ne doit travailler qu'un an avant d'obtenir un poste de durée indéterminée, la plupart des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée étaient portés à penser qu'il était raisonnable que l'emploi d'un an se déroule au sein d'un même ministère. Il



FG

serait ainsi plus facile d'évaluer le rendement de l'employé avant de renouveler l'emploi de durée déterminée et on éviterait que des ministères soient « aux prises » avec un employé occupant un emploi de durée déterminée après avoir travaillé dans un autre ministère, qui répond au critère de la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée.

Si la période exigée pour changer de statut était fixée à deux ans ou plus, il serait plus raisonnable de permettre d'occuper des postes dans plusieurs ministères. Cette option pourrait également servir à créer un bassin pangouvernemental d'employés pouvant être nommés pour une période déterminée et possédant des compétences leur permettant de travailler dans divers ministères selon les besoins du moment.

### *2.2.8 Restriction du nombre de renouvellements d'un emploi de durée déterminée*

La plupart des gestionnaires et des employés nommés pour une période déterminée pensaient qu'il n'était pas très logique de limiter le nombre de renouvellements permis. Pour eux, il était plus sensé de fonder le changement de statut sur la durée de la période de travail et non sur le nombre de renouvellements. Si la période exigée était ramenée à un an, alors il n'y aurait plus lieu de limiter le nombre de renouvellements. On a fait remarquer qu'à l'heure actuelle de nombreuses nominations se font pour six mois ou plus, aussi suffirait-il de deux nominations de durée déterminée pour accumuler une période d'un an, voire de deux ans. On estimait que cette politique n'était valable que pour les employés qui occupent une série d'emplois d'une durée d'un mois, et qu'il serait plus facile de remédier à la situation en établissant une durée minimale des emplois. Par exemple, si les emplois devaient durer au moins six mois, ça ne poserait pas de problème.

## 2.3 Scénario Deux – Élimination de l'emploi de durée déterminée

### *2.3.1 Incidence de l'élimination de l'emploi de durée déterminée*

Le deuxième scénario dont il a été question avec les gestionnaires et les employés nommés pour une période déterminée consistait essentiellement à éliminer l'emploi de durée déterminée au sein de la fonction publique fédérale. Le mandat serait le même pour tous les employés et tout le monde serait engagé pour une période indéterminée. On a expliqué qu'il y aurait toujours des mécanismes qui permettraient de répondre aux besoins en main-d'œuvre à court terme, par exemple le recours à des employés occasionnels ou contractuels et les programmes d'emploi d'étudiants. De plus, ce scénario pourrait prévoir la création d'un bassin d'employés nommés pour une période indéterminée et possédant des compétences diverses qui seraient en mesure d'accepter des affectations à court terme.

La plupart des gestionnaires ont réagi assez négativement à l'idée d'éliminer le mécanisme de l'emploi pour une durée déterminée. Ils étaient d'avis qu'une telle mesure rendrait la fonction publique fédérale beaucoup plus rigide et nuirait au service au public, que les employés nommés pour une période indéterminée seraient appelés à faire beaucoup plus de temps supplémentaire et qu'il faudrait fait appel beaucoup plus fréquemment à des employés occasionnels et contractuels.

Les gestionnaires étaient également d'avis que cette option finirait par coûter beaucoup plus cher au gouvernement en raison de l'augmentation du temps supplémentaire et du recours à des employés occasionnels et contractuels – ce qui occasionnerait des dépenses beaucoup plus élevées à long terme. On imagine que ce genre de situation finirait par amener les gestionnaires à hésiter beaucoup à embaucher des employés à moins d'avoir la certitude qu'à long terme on aura besoin d'eux. Par ailleurs, étant donné qu'il faut actuellement environ huit mois pour embaucher un employé pour une période indéterminée, cette option entraînerait l'immobilisme. Les gestionnaires auraient un choix désagréable à faire : attendre huit mois ou former et recycler un défilé d'employés occasionnels pour les préparer à occuper un poste de nature temporaire tout en exigeant encore un ou deux ans de travail. On a dit qu'il fallait maintenir une marge de manœuvre, car la fonction publique n'est pas la même partout au pays et dépend des situations, des mandats et de la culture des ministères.

Les employés nommés pour une période déterminée avaient beaucoup de réserves face à ce scénario. Ils étaient nombreux à penser que c'était une mesure trop draconienne qui pourrait avoir l'effet non désiré d'accroître le recours aux employés occasionnels – qui sont beaucoup moins bien traités que les employés nommés pour une période déterminée – ou encore d'inciter les gestionnaires à se passer de personnel additionnel et soit ne pas faire faire le travail soit demander aux employés nommés pour une période indéterminée de s'en charger. Certains employés nommés pour une période déterminée craignaient également que si l'emploi d'une durée déterminée était supprimé, il serait beaucoup plus difficile d'entrer initialement dans la fonction publique fédérale et le processus serait beaucoup plus rigoureux.

Les groupes de gestionnaires qui se sont réunis à Montréal ainsi que les groupes d'employés nommés pour une période déterminée qui se sont réunis à Montréal et à Ottawa avaient de nombreuses réserves communes, tout en essayant de voir certains aspects positifs du scénario – du moins en théorie. Les employés nommés pour une période déterminée pensaient que le scénario leur offrirait un milieu de travail beaucoup plus stable au sein duquel le roulement du personnel serait réduit et la sécurité d'emploi, accrue. Pour leur part, les gestionnaires étaient d'avis que ce scénario présentait l'avantage additionnel de mettre en place un processus d'embauche plus juste et plus concurrentiel. Tout le monde devrait soutenir la concurrence pour obtenir un premier poste et faire ses preuves. Le système serait supérieur au système actuel où les nominations de durée déterminée suivent un processus beaucoup moins rigoureux que les nominations de durée indéterminée et où les employés nommés pour une période déterminée peuvent bénéficier de droits acquis et devenir ainsi des employés nommés pour une période indéterminée.

Les gestionnaires ont exprimé d'autres préoccupations, dont celles-ci :

- les formalités administratives seraient accrues et les cadres supérieurs devraient participer davantage au processus de dotation;

- la crainte de se retrouver aux prises avec des employés nommés pour une période indéterminée qui n'ont pas un bon rendement. De nombreux employés passeraient leur période de stage sans que leurs faiblesses aient été décelées;

- n'avoir aucune tâche à confier aux employés affectés à des programmes temporarisés venant à échéance mais devoir les rémunérer quand même;

- de nombreux dépassements du budget des RH;

- incompatibilité avec l'instabilité qui caractérise la charge de travail et les besoins en main-d'œuvre;

- l'éventuelle nécessité de restreindre considérablement, voire de réduire, les détachements et les congés autorisés des employés nommés pour une période indéterminée.

En général, tant les employés nommés pour une période déterminée que les gestionnaires étaient portés à penser qu'en théorie il serait agréable d'avoir une fonction publique professionnelle et entièrement à temps plein, sans emplois de durée déterminée, mais c'était tout simplement irréaliste. Il faudrait apporter trop de changements systémiques dans tout le fonctionnement du gouvernement et dans l'établissement et l'organisation des budgets.

### *2.3.2 Changements dans les comportements*

Les employés nommés pour une période déterminée sont d'avis que cette politique ne pourrait qu'améliorer leur comportement et leur rendement, pour un bon nombre de raisons semblables à celles qui ont été invoquées si le scénario Un était adopté et la période exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, considérablement réduite. Le moral serait meilleur, la loyauté et le dévouement, renforcés. Ils passeraient beaucoup moins de temps à chercher d'autres emplois et à se présenter à des concours.

Du point de vue des gestionnaires, ce genre de changement de politique se traduirait par de nombreux changements du point de vue comportemental. Pour certains, il s'agirait d'un changement culturel important dans la fonction publique. Il leur faudrait acquérir une formation nettement meilleure en gestion des ressources humaines et pouvoir prévoir les besoins en matière de dotation. Certains gestionnaires ont affirmé qu'ils devraient devenir de véritables experts en RH pour gérer ce changement. En outre, dans de nombreux cas, ils en arriveraient à faire travailler leurs employés nommés pour une période indéterminée beaucoup plus fort plutôt que d'embaucher un autre employé pour une période indéterminée dont on pourrait ne pas avoir besoin à long terme.

Certains gestionnaires ont dit qu'en leur qualité de gestionnaire ils avaient beaucoup d'imagination et qu'ils trouveraient des façons de fonctionner au sein du nouveau système ou de le contourner. D'après un gestionnaire, il s'agirait de « naviguer pour trouver le modèle offrant le moins de résistance pour doter les postes ». Les gestionnaires devraient être prêts à prendre des

risques et à recourir à des mécanismes comme les déploiements et les détachements d'employés d'autres ministères.

### *2.3.3 Autres changements requis pour qu'il soit possible d'éliminer l'emploi de durée déterminée*

Les membres des groupes ont beaucoup discuté de tout ce qu'il faudrait modifier pour que ce scénario soit réalisable. Ils ont généralement reconnu que si l'emploi de durée déterminée devait disparaître progressivement jusqu'à ne plus exister, tout un tas d'autres réformes systémiques devraient être effectuées pour modifier la façon dont la fonction publique fonctionne. Les principaux changements dont on a le plus souvent parlé englobent ceux-ci :

- les budgets devraient être stables et établis sur plusieurs années et l'argent devrait être disponible plus tôt au cours de l'exercice. D'après certains, de façon générale il faudrait dépenser davantage pour que ce scénario fonctionne;

- le placement des employés nommés pour une période indéterminée devrait être la responsabilité d'un organisme central comme la Commission de la fonction publique du Canada (CFP) – en particulier lorsqu'il s'agit d'employés affectés à des programmes temporarisés qui arrivent à expiration et qu'un nombre important d'employés doit être placé;

- le mécanisme de renvoi des employés qui n'ont pas un bon rendement devrait être facilité. Il devrait être plus facile d'embaucher et plus facile de renvoyer;

- la coordination à l'échelle interministérielle devrait être accrue pour pouvoir partager les ressources et déplacer les employés qui possèdent des compétences dont on a besoin dans divers milieux;

- les employés en stage devraient relever de la CFP et non pas des ministères qui les emploient;

- prendre des mesures pour s'assurer que le « bassin » d'employés préqualifiés pouvant accepter des affectations de courte durée est géré par un organisme central et ne devient pas le refuge d'employés non performants dont personne ne veut;

- les plans des ressources humaines devraient être liés à un solide budget de services votés;

- les gestionnaires devraient acquérir une formation beaucoup plus importante en gestion des ressources humaines et en dotation. Ils doivent apprendre à fonctionner de façon très stratégique;

- la planification des ressources humaines devrait se situer à un niveau plus général, au sein des organisations, plutôt qu'à un niveau inférieur, afin de prévoir le déplacement des employés nommés pour une période indéterminée dont on pourrait ne plus avoir besoin;

- Il faudrait mettre les outils en place avant de réaliser cette option, sinon les promesses faites ne pourront se matérialiser et les gestionnaires auront sur les bras des employés nommés pour une période indéterminée dont les coûts dépassent leur budget.

### *2.3.4 Incidence du recours à des employés contractuels et occasionnels*

Selon le consensus qui s'est dégagé tant dans les groupes d'employés nommés pour une période déterminée que dans les groupes de gestionnaires, l'élimination de l'emploi de durée déterminée aurait pour effet d'accroître considérablement le recours à des employés contractuels et occasionnels. Il faudrait peut-être adopter d'autres règlements pour éviter les abus en ce sens.

## ANNEXE - ORDRE DU JOUR DES DISCUSSIONS

**14 mai 2002**

**Comité mixte de l'AFPC et du SCT**
**Groupes de discussion des gestionnaires**
**Phase deux – Solutions**
**Ordre du jour des discussions**
**PN5145**

### Présentations (10 minutes)

Bienvenue parmi nous. Nous voulons connaître votre opinion, pas ce que vous pensez que les autres pensent, mais bien votre opinion!

Vous avez tous été invités dans le cadre du processus de consultation mené pour le compte d'un comité mixte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada sur l'emploi de durée déterminée. Il s'agit entre autres du recrutement, du maintien en poste et du traitement des employés nommés pour une période déterminée dans la fonction publique fédérale. Jusqu'à maintenant, le processus de consultation a également consisté en des réunions générales avec les employés nommés pour une période déterminée, en des sondages via Internet, en des visites des milieux de travail par les membres du comité, pour ne nommer que ces activités.

Sentez-vous tout à fait libre d'exprimer votre point de vue. Même si vous êtes la seule personne sur dix à être de cet avis, des milliers de personnes au pays pensent peut-être de la même façon que vous.

Vous n'avez pas à m'adresser tous vos commentaires; vous pouvez échanger des idées et des arguments entre vous.

J'enregistre vos propos et je vous observe pour m'aider à rédiger mon rapport.

Il se pourrait que je prenne des notes pendant la discussion, qui me serviront d'aide-mémoire.

J'aimerais maintenant vous demander de vous présenter à tour de rôle. Dites-nous qui vous êtes. où vous travaillez et ce que vous faites précisément, et parlez-nous de vous en dehors du travail, de votre entourage, de vos passe-temps.

### Points de vue initiaux sur l'emploi de durée déterminée (10 minutes)

Quelle est votre expérience du traitement des employés nommés pour une période déterminée? Quand y recourez-vous? D'après vous, quel est le rôle des employés nommés pour une période déterminée au sein de la fonction publique fédérale?

Pensez-vous que le traitement des employés nommés pour une période déterminée doit changer ou êtes-vous satisfait de l'état actuel des choses?

Le mois dernier, nous avons tenu une autre série de discussions de groupe et de consultations sur le site Web (sondage, envoi de commentaires au Comité mixte). Les discussions ont porté plus en détail sur le point de vue des employés nommés pour une période déterminée concernant leur situation d'emploi, les modes de recrutement des employés pour une période déterminée et leur maintien en poste, et les modifications qui pourraient être apportées au traitement des employés nommés pour une période déterminée.

Certains d'entre vous connaissaient-ils ce processus? En a-t-on discuté dans votre milieu de travail?

Ce soir, nous abordons une autre phase qui nous amènera à examiner les solutions possibles pour régler certaines des questions qui ont été soulevées.

Je vais vous présenter deux scénarios possibles pour réformer le système et vous donner à tous l'occasion de me dire ce que vous en pensez.

Je vais vous remettre un document pour que vous puissiez avoir les détails devant vous lorsque nous en discuterons.

***DISTRIBUEZ LE SCÉNARIO UN***

Veuillez relire la première page du scénario et examiner la grille qui fait état de l'actuelle politique en matière d'emploi de durée déterminée, comparativement à certains changements proposés. Ne vous occupez pas des deux pages suivantes pour l'instant; nous les regarderons plus tard.

À mesure que vous prenez connaissance des changements possibles, je veux que vous vous posiez quatre questions :

1. Quelle incidence ce changement aurait-il sur l'accomplissement des tâches dans votre ministère?

2. De quelle façon votre comportement en tant que gestionnaire devrait-il changer, si ce scénario était adopté?

3. Que devrait-il se passer pour que le scénario fonctionne?

4. Si ces changements se produisent, quels effets auront-ils sur votre milieu de travail dans son ensemble?

## Scénario 1

**La période cumulative exigée pour qu'un employé nommé pour une période déterminée obtienne automatiquement le statut d'employé nommé pour une période indéterminée, actuellement de cinq ans, serait réduite.**

| Années de service avant le changement de statut | Tolérance en matière d'interruption de service | Tolérance en matière de changement de poste au sein du même ministère | Tolérance à l'égard du changement de ministère | Nombre de réaffectations permises |
|---|---|---|---|---|
| **Politique actuelle** | | | | |
| 5 années de service à titre d'employé nommé pour une période déterminée, dans ces conditions, aboutissent automatiquement à l'obtention du statut d'employé nommé pour une période indéterminée | Limite de 60 jours en ce qui touche les interruptions de service | Il est permis d'occuper divers postes | Même ministère | Pas de limite |
| **Changement proposé** | | | | |
| 1 an de service en qualité d'employé nommé pour une période déterminée, dans ces conditions, aboutirait automatiquement à l'obtention du statut d'employé nommé pour une période indéterminée | Modification de la règle des 60 jours pour l'interruption de service<br>**ou**<br>élimination de la règle – toutes les interruptions de service sont prises en compte pour l'établissement de la période de travail cumulative | Même poste<br>**ou**<br>divers postes permis | Doit travailler dans le même ministère ou organisme<br>**ou**<br>mobilité entre les ministères ou les organismes permis sans pénalité | Établir le nombre maximal de prolongations avant l'obtention du statut d'employé nommé pour une période indéterminée |

Que pensez-vous de la réduction du nombre d'années de service exigé pour le faire passer de cinq ans à un an?

Les interruptions de service devraient-elles être permises? Tout le temps devrait-il compter sans égard aux interruptions de service? Pour quelles raisons?

Le temps ne devrait-il compter que si l'employé occupe un même poste, ou s'il occupe divers postes? Pour quelles raisons?

Le temps ne devrait-il compter que si l'employé nommé pour une période déterminée travaille dans le même ministère, ou serait-il permis de changer de ministère? Pour quelles raisons?

Que pensez-vous de la restriction en ce qui touche les prolongations? Par exemple, après trois prolongations de trois mois chacune, un employé nommé pour une période déterminée devient un employé nommé pour une période indéterminée? Pour quelles raisons?

Que pensez-vous d'une limite de deux ans? Serait-ce préférable? Changeriez-vous de point de vue à l'égard des autres questions?

Trois ans?

### Point de vue général concernant le scénario 1

Quels effets ce changement aurait-il sur l'accomplissement du travail effectué au sein de votre ministère?

En quoi votre comportement changerait-il?

Que devrait-il se passer pour que le scénario fonctionne?

Quel genre de milieu de travail ce changement créerait-il?

(**QUESTIONS SUPPLÉMENTAIRES** : le traitement des employés nommés pour une période déterminée; les répercussions sur les employés nommés pour une période indéterminée; etc.)

Vous pouvez maintenant prendre connaissance des deux pages suivantes. Je ne tiens pas à m'appesantir sur chacun des points; je vous invite donc à encercler les points qui retiennent votre attention, qui vous préoccupent ou dont, selon vous, nous devons discuter.

### Questions concernant le traitement

- Application aux employés nommés pour une période déterminée des mêmes dispositions concernant les congés et le statut de bénéficiaire de priorité (par exemple congé de maladie, invalidité, maternité, soins et éducation) que celles qui s'appliquent aux employés nommés pour une période indéterminée.

- Accès des employés nommés pour une période déterminée à certaines dispositions concernant le réaménagement des effectifs, au cas où il serait mis fin plus tôt que prévu à leur emploi de durée déterminée. (Quelles seraient-elles?)

- Les interruptions de service des employés nommés pour une période déterminée n'auraient plus d'effets restrictifs au chapitre des avantages sociaux.

### Questions concernant le recrutement

- Limiter les situations en recourant à l'emploi de durée déterminée uniquement dans les cas suivants :
  - période de pointe exigeant du personnel additionnel à court terme;
  - programmes temporarisés d'une durée inférieure à la période maximale exigée pour obtenir le statut d'employé nommé pour une période indéterminée;
  - remplacement des personnes en congés autorisés de courte durée.
- Embaucher d'autres employés pour une période indéterminée pour restreindre le temps supplémentaire.
- Offrir des emplois initiaux pour une période déterminée plus longue – au moins un an – sauf s'il y a des raisons particulières de ne pas le faire.
- Favoriser le recrutement sur une base saisonnière et de durée indéterminée, le cas échéant.
- Créer une banque de données où serait versée l'information concernant les employés compétents ayant le statut d'employé nommé pour une période déterminée, aux fins de rappel si leur emploi n'a pas été renouvelé.

### Questions concernant le maintien en poste

- Préavis de réaffectation plus long (minimum d'un mois dans tous les cas).
- Ne plus exiger la tenue de concours publics pour permettre aux employés nommés pour une période déterminée de conserver leur emploi ou reprendre des concours internes pour procéder à de nouvelles nominations à partir d'une liste. Renouveler plutôt l'emploi de durée déterminée sans concours, si l'employé donne un bon rendement.
- Créer un bassin d'employés préqualifiés pour des emplois de durée déterminée, à l'échelle de la fonction publique.
- Les employés nommés pour une période déterminée auraient à se qualifier une seule fois, par voie de concours, pour obtenir des emplois de durée déterminée. Ensuite, l'ancienneté entrerait en ligne de compte aux fins de réaffectation au même poste.

### Questions concernant la budgétisation

- Restructuration budgétaire réaliste – financement plus stable – affectation budgétaire plus tôt.

- Ne plus avoir de budgets de services votés et de budgets de mesures temporaires. Un secteur détient l'argent; l'autre, les personnes – meilleure coordination.

- Adopter le mode de budgétisation pluriannuel.

- Allouer les budgets en février au plus tard.

### Responsabilisation

- Gérer les risques liés au remplacement, par des employés nommés pour une période déterminée, d'employés nommés pour une période indéterminée en congé prolongé (évaluer le risque des nominations initiales pour une période indéterminée).

- Maintenir le niveau de dotation actuel (gérer à hauteur de 110 % du budget). Prévoir le roulement, les congés sans solde, etc.

- Les gestionnaires doivent mieux planifier les activités afin de mieux prévoir les ressources.

### *DISTRIBUEZ LE SCÉNARIO DEUX*

**(Un préambule devrait expliquer ce en quoi consistent l'emploi occasionnel, l'impartition de contrats, les agences de placement temporaire, et préciser que TOUT CELA continuerait d'exister.)**

Quelqu'un sait-il de quoi il s'agit et peut-il l'expliquer au groupe?

### SCÉNARIO DEUX

**Tous les employés sont nommés pour une période indéterminée (il n'y a plus d'emplois de durée déterminée).**

- Création d'un bassin d'employés qualifiés pour des emplois de durée indéterminée, pouvant accepter des affectations de courte durée.

- Période de stage, suivie d'une nomination pour une période indéterminée – stage de 9 à 12 mois, à la suite duquel une décision serait prise concernant la nomination pour une période indéterminée.

- Tous les employés sont nommés dans la fonction publique dans une optique professionnelle et non à un poste défini de façon rigoureuse – dotation à un niveau et non à un poste.

- Embaucher des employés additionnels pour une période indéterminée, pour résoudre la question du temps supplémentaire.

- Approbation générale visant l'octroi du statut d'employé nommé pour une période indéterminée à tous les employés nommés pour une période déterminée en poste.

- Recourir convenablement au mécanisme des stages pour les employés nommés pour une période indéterminée, par opposition aux employés nommés pour une période déterminée, assujettis à des périodes d'essai.

- Budgétisation

  - Restructuration budgétaire réaliste – financement plus stable – affectation budgétaire plus tôt.

  - Un secteur détient l'argent et un autre, les personnes-ressources – meilleure coordination (« plus grosse cagnotte »).

  - Adopter la budgétisation pluriannuelle.

  - Affecter les budgets en février au plus tard.

D'après vous, qu'arriverait-il si on éliminait totalement l'emploi de durée déterminée au sein de la fonction publique fédérale et si les gestionnaires étaient obligés d'embaucher seulement pour des périodes indéterminées?

Est-ce que ce serait une bonne chose?

Qu'est-ce que cela changerait au recours à des employés contractuels et occasionnels?

### Point de vue général concernant le scénario 2

Quelles répercussions ce changement aurait-il sur le travail accompli au sein de votre ministère?

En quoi votre comportement changerait-il?

Que devrait-il se passer pour que le scénario 2 fonctionne?

Quel genre de milieu de travail ce changement engendrait-il?

(**QUESTIONS SUPPLÉMENTAIRES** : traitement des employés nommés pour une période déterminée, répercussions sur les employés nommés pour une période indéterminée, etc.)

Quels sont les avantages et les inconvénients du scénario 1 comparativement à ceux du scénario 2?

**MERCI DE VOTRE PARTICIPATION.**

**Document à l'appui F**

# Conception du modèle prévisionnel

# Table des matières

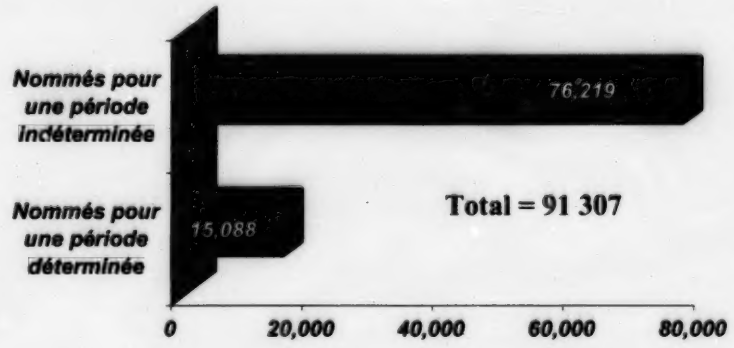
**Prévoir les départs d'employés nommés pour une période indéterminée.... 3**
**Répartition actuelle et prévue selon l'âge ..... 3**
**Recrutement d'employés nommés pour une période indéterminée ..... 3**
**Prévoir les départs d'employés nommés pour une période déterminée..... 4**
**Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée ..... 4**

La Direction de la recherche de la Commission de la fonction publique (CFP) élabore ses modèles de macrosimulation à l'aide du logiciel ithink®. Il s'agit d'un progiciel de modélisation dynamique conçu par la société américaine High Performance Systems Inc. Cet outil permet de construire des modèles dynamiques pour effectuer des simulations, des prévisions et des mises à l'essai de scénarios. Dans un contexte de gestion des ressources humaines (RH), la Direction de la recherche de la CFP utilise ce logiciel principalement pour simuler des macroscénarios fondés sur les tendances actuelles et historiques liées aux mouvements et aux transactions.

L'objectif fondamental des modèles de gestion des RH conçus par la Direction de la recherche est de prévoir le nombre de départs dans un groupe. Ces prévisions peuvent être établies pour l'ensemble de la fonction publique ou pour un sous-ensemble (une région, un ministère, un groupe désigné aux fins de l'équité en emploi ou un groupe professionnel). Les prévisions sont fondées sur la mise en correspondance des sources et des taux de départ dans un groupe en particulier. Les modèles sont axés sur les postes à pourvoir, c'est-à-dire qu'ils permettent de prévoir le nombre total de départs par année financière en vue de mettre en œuvre les activités de recrutement nécessaires pour assurer la croissance ou le maintien de l'effectif.

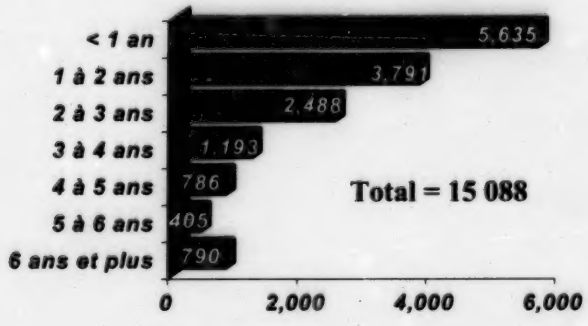
Le modèle développé pour les prévisions suivantes s'appuit sur un modèle conçu en 1998 pour les employés nommés pour une période indéterminée. Ce modèle a été modifié afin de tenir compte uniquement des membres de l'Alliance de la fonction publique (AFPC) nommés pour une période indéterminée. Il a ensuite été élargi en vue d'inclure les membres de l'AFPC nommés pour une période déterminée (> = 3 mois), en date du 31 mars 2001 (voir figure 1).

**Figure 1 :**
**Membres de l'AFPC nommés pour une période indéterminée et pour une période déterminée, en date du 31 mars 2001**




Le modèle subdivise le groupe des employés nommés pour une période déterminée selon des périodes de service continu allant de moins d'un an à six ans ou plus (voir figure 2).

**Figure 2 :**
**Membres de l'AFPC nommés pour une période déterminée, par périodes de service continu, en date du 31 mars 2001.**



## Prévoir les départs d'employés nommés pour une période indéterminée

Les modèles conçus par la CFP sont essentiellement fondés sur les postes à pourvoir. Par ordre de priorité, on calcule en premier lieu les autres formes de départ, puis les départs à la retraite admissibles et non admissibles. Ces données permettent de définir le niveau des activités de recrutement nécessaires pour combler les postes à pourvoir et pour assurer la croissance de la population.

De façon générale, le modèle permet d'estimer le nombre annuel de départs à partir de données historiques sur les départs à la retraite anticipés et admissibles et sur les autres formes de départs. Ces données historiques sont calculées séparément pour les employés nommés pour une période indéterminée et pour les employés nommés pour une période déterminée. Elles sont établies à partir de données sur les départs recueillies au cours de la période non visée par l'Examen des programmes, soit de 1991-1992 à 1994-1995, et de données plus récentes recueillies en 1999-2000 et en 2000-2001.

## Répartition actuelle et prévue selon l'âge

Comme nous l'avons indiqué, le nombre de départs est déterminé en premier lieu au cours de la simulation. Après avoir calculé le nombre de départs d'employés nommés pour une période indéterminée et d'employés nommés pour une période déterminée, le modèle ajoute un an à l'âge des employés demeurés en poste. Le vieillissement de la population au cours de la simulation permet de suivre la répartition des membres de l'AFPC selon l'âge dans les différents scénarios de croissance. Les départs à la retraite fondés sur l'âge et autres formes de départ demeurent constants du début à la fin de la période visée.

Bien que les taux de départ demeurent constants, ils sont spécifiques aux différents groupes d'âge, à la situation aux fins de l'équité en emploi et aux années de service dans des postes de durée déterminée. En conséquence, la répartition selon l'âge se transforme avec le temps, ce qui explique l'évolution des données.

## Recrutement d'employés nommés pour une période indéterminée

Les tendances en matière de recrutement utilisées dans le modèle sont fondées sur les données historiques compilées au cours des dix dernières années (soit de 1990-1991 à 2000-2001). Le volume des activités de recrutement est déterminé par les prévisions relatives au nombre de postes de durée indéterminée à pourvoir et par les hypothèses de croissance appliquées dans le scénario. À titre d'exemple, dans le scénario prévoyant une croissance de 0 %, le volume des activités de recrutement est déterminé uniquement par les départs. Ainsi, le nombre requis de nominations pour une période indéterminée est égal au nombre de départs.

Le modèle utilise trois formes de recrutement : la dotation externe, c'est-à-dire les personnes provenant du marché du travail qui sont nommées directement dans des postes de durée indéterminée; les employés nommés pour une période déterminée qui sont recrutés dans des postes de durée indéterminée; et les mutations à des postes de durée indéterminée découlant de modifications à la politique

## Prévoir les départs d'employés nommés pour une période déterminée

Comme nous l'avons mentionné, le modèle permet d'estimer le nombre annuel de départs à partir de données historiques sur les départs à la retraite anticipés et admissibles et les autres formes de départs. Toutefois, en raison du nombre peu élevé de départs à la retraite chez les employés nommés pour une période déterminée, le modèle regroupe en une seule catégorie les départs à la retraite et les autres formes de départs. Comme dans le cas des employés nommés pour une période indéterminée, ces taux sont calculés à partir des données sur les départs recueillies au cours de la période non visée par l'Examen des programmes, de 1991-1992 à 1994-1995, et de données plus récentes recueillies en 1999-2000 et en 2000-2001.

Dans le modèle, le groupe des employés nommés pour une période déterminée est réparti selon des périodes de service continu allant de moins d'un an à six ans ou plus (voir figure 2). Afin d'établir des prévisions plus précises, on procède à une estimation des taux de départ pour chaque année de service. Là encore, les calculs prennent en compte l'âge et la situation aux fins de l'équité en emploi.

Outre l'attrition attribuable aux départs, le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée dans des postes de durée indéterminée et les mutations à des postes de durée indéterminée en vertu de la politique sont considérés comme des départs d'employés nommés pour une période déterminée.

## Recrutement d'employés nommés pour une période déterminée

Le recrutement d'employés nommés pour une période déterminée se limite au recrutement externe. En d'autres termes, le modèle ne fait aucune distinction entre le recrutement sur le marché du travail, le recrutement d'employés occasionnels et le recrutement d'employés nommés pour moins de trois mois. Les données sur le recrutement sont fondées sur le nombre de départs, de nominations dans des postes de durée indéterminée et de mutations à des postes de durée indéterminée, ainsi que sur les prévisions de croissance du groupe des employés nommés pour une période déterminée.

**Document à l'appui G**

# Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée

**(Also published in English as *Long Term Specified Period Employment Policy)***

## Table des matières

1. Date d'entrée en vigueur ..... 1
2. Objectif de la politique ..... 1
3. Énoncé de politique ..... 1
4. Mise en application ..... 1
5. Modalités de la politique ..... 1
6. Fondé de pouvoir, responsabilisation et résultats attendus ..... 3
7. Références ..... 3
8. Demandes de renseignements et plaintes ..... 4

Annexe A – Définitions ..... 5

# 1. Date d'entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur de cette politique est le 10 juin 1999.

# 2. Objectif de la politique

Gérer efficacement l'emploi d'employés engagés pour une période déterminée, en tenant compte de l'investissement fait pour ces employés, et afin de les traiter de façon responsable et éthique et, lorsque c'est possible, de les intégrer au personnel permanent.

# 3. Énoncé de politique

L'emploi de personnes pour une période déterminée ne devrait être prolongé déraisonnablement. Il ne faudrait recourir à l'emploi pour une période (durée) déterminée qu'en des situations où le besoin existe clairement pour une période limitée et qu'il n'est pas prévu que ce besoin se perpétuera.

# 4. Mise en application

La présente politique s'applique aux employés engagés pour une période déterminée, dont le Conseil du Trésor est l'employeur et qui ont été nommés à la fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou de tout décret d'exclusion pris en vertu de cette dernière.

# 5. Modalités de la politique

1. Les ministères devront revoir attentivement les nominations pour une période déterminée afin de s'assurer que les employés ainsi nommés qui ont de longs états de service au sein d'un même ministère puissent bénéficier de la possibilité d'une conversion au statut d'employé pour une période indéterminée. Des nominations répétées et continues pour un même poste sont probablement un signe que ce poste devrait être doté pour une période indéterminée.

2. Lorsqu'une personne qui travaille dans le même ministère ou organisme (y compris les fonctions qui ont été transférées d'un autre ministère en vertu d'une loi du Parlement ou d'un décret) en tant qu'employé nommé pour une période déterminée pendant une période cumulative d'au moins cinq (5) années sans interruption de service de plus de soixante (60) jours civils consécutifs, le ministère doit nommer cet employé à un poste indéterminé, conformément au *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, créé à cet effet par la Commission de la fonction publique.

3. Pour établir si l'emploi pendant une période déterminée au sein d'un même ministère peut être comptabilisé comme faisant partie de la période de travail cumulative de cinq ans, les ministères doivent appliquer les règles suivantes :

a) un congé non rémunéré, quelle que soit la durée, ne constitue pas une interruption de service;

b) une période d'emploi à temps partiel, aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique,* correspond à une période équivalente d'emploi à temps plein;

c) les périodes d'emploi pour une durée déterminée qui ont lieu avant ou après la période d'emploi pour une durée indéterminée sans qu'il y ait eu interruption de service sont comptabilisées comme faisant partie de la période de travail cumulative. La période d'emploi pour une durée indéterminée n'est pas comptabilisée. (Il faut noter que la Commission de la fonction publique a établi des mesures particulières qui régissent la nomination pour une durée déterminée d'un employé nommé pour une durée indéterminée.)

d) les périodes d'emploi pour une durée déterminée qui ont lieu avant et après la période de suspension de la présente politique et qui ne donnent pas lieu à une interruption de service sont comptabilisées dans la période de travail cumulative. Le période de suspension de la présente politique, qui s'étend du 1er juin 1995 au 22 juin 1998, n'est pas comptabilisée.

e) les périodes d'emploi occasionnel, telles que décrites dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ne sont pas comptabilisées dans la période de travail cumulative. L'emploi occasionnel qui suit un emploi d'une durée déterminée est réputé donner lieu à une interruption de service.

f) les périodes travaillées dans le cadre de programmes d'emploi pour étudiants tels qu'établis par le Conseil du Trésor (XXX, COOP) ne sont pas comptabilisées dans la période de travail cumulative.

g) les périodes d'emploi pour une durée déterminée dans le cadre d'un programme de temporisation (voir les définitions à l'annexe A) ne sont pas comptabilisées dans la période de travail cumulative. Toutefois, les périodes d'emploi pour une durée déterminée qui ont lieu immédiatement avant ou après une telle période d'emploi sans qu'il y ait eu d'interruption de service sont comptabilisées comme faisant partie de la période de travail cumulative.

Les ministères doivent informer les agents négociateurs lorsqu'ils engagent des employés pour une période déterminée dans le cadre de programmes de temporisation et dont les services ne seront pas comptabilisés en vertu de cette politique.

4. Lorsqu'une personne employée pour une durée déterminée ne sera pas réembauchée ou sera mise en disponibilité avant la fin de la période spécifiée, les ministères sont tenus de remettre à cette personne un avis officiel de licenciement selon les modalités suivantes qui tiennent compte de la période d'emploi continue au sein de la fonction publique :

- Jusqu'à concurrence d'une année de service : un préavis d'au moins deux semaines;
- Plus d'une année jusqu'à concurrence de trois années de service : un préavis d'au moins trois semaines;
- Plus de trois années jusqu'à concurrence de cinq années de service : un préavis d'au moins cinq semaines;
- Plus de cinq années de service : un préavis d'au moins six semaines.

## 6. Fondé de pouvoir, responsabilisation et résultats attendus

Les ministères possèdent le fondé de pouvoir pour mettre en application cette politique et ils sont responsables des résultats évalués en fonction des indicateurs suivants :

a) la fréquence d'embauche des ministères conformément au règlement adopté à cette fin, en vertu du paragraphe 10(2) de la LEFP;

b) la nature et la fréquence des plaintes référées au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ou à la Commission de la fonction publique lorsque des pratiques du ministère sont fautives relativement aux points suivants :

i) la mise en disponibilité d'un employé nommé pour une durée à long terme à la fin ou presque d'une période de cinq ans; ou

ii) ne pas accorder le statut de nomination pour une durée indéterminée; ou

iii) un préavis approprié de mise en disponibilité.

## 7. Références

*Loi sur la gestion des finances publiques*, article 11(2)(a)

*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, paragraphe 10(2), article 21.2

*Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, paragraphe 4(2)(i)

## 8. Demandes de renseignements et plaintes

Les demandes d'information concernant cette politique doivent être adressées à l'agent responsable désigné à l'administration centrale du ministère ou de l'organisme qui, à son tour, pourra transmettre les questions d'interprétation à la Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

# Annexe A – Définitions

Interruption de service – une interruption entre des périodes d'emploi, aux termes de la LEFP, de plus de soixante (60) jours civils consécutifs.

Un programme de temporisation désigne :

- un programme qui fait l'objet d'une entente de financement intégral ou partiel par une source externe au ministère (que ce soit le secteur privé ou un autre organisme de service public) et l'entente doit être réexaminée de façon cyclique); et/ou

- un programme qui est assorti d'une échéance fixe (y compris toute prolongation), notamment les grands projets de l'État, les cessions et les projets délimités jouissant d'un financement spécial.